



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO SOCIOECONÔMICO  
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL  
SERVIÇO SOCIAL

NATÁLIA TODESCHINI TONELO

**NOS QUINTAIS A REVOLUÇÃO, NOS PRATOS OS DIREITOS:  
A AGRICULTURA URBANA DE BASE AGROECOLÓGICA ENQUANTO UMA  
DAS ESTRATÉGIAS DE PROMOÇÃO DO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO  
ADEQUADA**

FLORIANÓPOLIS/SC  
2015

NATÁLIA TODESCHINI TONELO

**NOS QUINTAIS A REVOLUÇÃO, NOS PRATOS OS DIREITOS:  
A AGRICULTURA URBANA DE BASE AGROECOLÓGICA ENQUANTO UMA  
DAS ESTRATÉGIAS DE PROMOÇÃO DO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO  
ADEQUADA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao  
Departamento de Serviço Social da Universidade  
Federal de Santa Catarina, como requisito parcial  
para a obtenção do título de Bacharel em Serviço  
Social.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dra. Sirlandia Schappo.

FLORIANÓPOLIS/SC  
2015

NATÁLIA TODESCHINI TONELO


**NOS QUINTAIS A REVOLUÇÃO, NOS PRATOS OS DIREITOS:  
A AGRICULTURA URBANA DE BASE AGROECOLÓGICA ENQUANTO UMA  
DAS ESTRATÉGIAS DE PROMOÇÃO DO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO  
ADEQUADA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Serviço Social.

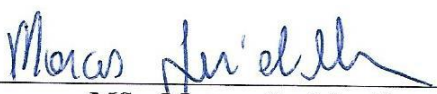
Florianópolis, 11 de fevereiro de 2016.



**Professora Sirlândia Shappo**  
Departamento de Serviço Social - UFSC  
**Orientadora**



**Professora Dra. Marisa Camargo**  
Departamento de Serviço Social - UFSC  
**Examinadora**



**MSc. Marcos José de Abreu**  
Eng. Agrônomo – CEPAGRO  
Presidente CONSEA/SC  
**Examinador**

À minha mãe e ao meu pai, que me ensinaram a viver de amor e de luta.

*Concretou o quintal,  
Pois natureza, era daninha,  
Não mais queria.*

*Concretou a cidade,  
Já que natureza, só sujava,  
Não mais servia.*

*Concretou o coração,  
Uma vez que sentimento  
Não mais existia.*

*A conexão foi se perdendo...  
A natureza, ali morria.*

*O homem de concreto,  
Negando a natureza,  
Oh que beleza!*

*Vem concretando seu viver,  
A sete palmos do chão.*

(Natália Todeschini Tonelo, 2016)

## AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, aos meus pais, pelo amor e apoio incondicional em toda caminhada de vida. À minha mãe, pela paciência e capacidade de me retomar o equilíbrio por meio de seus gestos e palavras. Ao meu pai, por sempre me orientar ao melhor caminho, incentivando com muito amor minhas lutas e desafios.

Aos meus irmãos, agradeço por fomentarem minhas loucuras, por me darem tanto amor e me fazerem crer que um mundo melhor é possível, apesar dos pesares. Ao mano mais velho, especialmente por me ensinar a escrever corretamente por meio de seu método “segundo São Lucas”. Ao mano mais novo, apesar da distância, sempre presente me fazendo rir e refletir sobre os mais variados temas. Sou grata, também às minhas cunhadas, Lorena e Júlia, por todo carinho e apoio dado e por me aguentarem falando do DHAA, da SAN e da AU.

Às minhas amigas e amigos de Porto Alegre que aguentaram uma graduação e elaboração de TCC inteira, sempre compreensiv@s e me auxiliando em tudo que foi possível. À minha amiga-irmã, Isa Freire, por todo amor envolvido nesse processo, assim como as reflexões de vida que me fizeram, a cada conversa, conhecer-me mais, o que, sem dúvidas, foi o que garantiu a tranquilidade na escrita deste trabalho. À Laurinha e à Re, minhas irmãs de longa data, por participarem de mais esse processo em minha vida e por aguentarem a amiga rabugenta que não podia participar de nada. Obrigada minhas florzinhas, o amor de vocês foi fundamental. À Bá, assistente social maravilhosa e amiga do peito, sou grata por incentivar minha temática de estudo e sempre me auxiliar a reconectar.

Às minhas amigas, moradoras de Florianópolis e oriundas dos mais variados cantos desse Brasil: Sônia, Lu, Bru, Má, Rai e Laís – a ruiva mais linda do mundo – agradeço por toda compreensão frente a esse processo demorado do TCC. Agora quero todas nós, com muito amor e paz, aproveitando os dias lindos que ainda virão.

Sou grata à Família GEMAC da SMHSA por todo amor e conflitos envolvidos que, sem dúvidas, moldaram meu fazer profissional e minha luta diária. Agradeço por abraçarem a ideia da agricultura urbana e dos resíduos sólidos (nãããão lixo!), acreditando, assim como eu, no potencial de transformação social desses temas. Às amigas e colegas de classe estagiária, Jana e Rosi, por todo apoio e amor. Especial à ex-gerente Betina D’Ávila, por todo carinho; à minha ex-supervisora, Simone Caldeira, por toda compreensão no início do estágio e por me auxiliar a defender a temática socioambiental na secretaria. Às ex-gerentes Kelly e a Cida, dupla dinâmica que, hoje, defendem o serviço social dentro da Secretaria de Obras da PMF e deram-me todo o apoio e carinho nos primeiros meses de estágio, possibilitando que eu atuasse junto

às questões socioambientais. Ao setor do saneamento ambiental, especialmente ao Ale, Márcio, João, Eliane e Elson, por me propiciarem a compreensão do que vem a ser drenagem e esgotamento sanitário (risos), bem como a importância do saneamento básico para o serviço social. Espero tê-los auxiliado a entender que assistente social, assistência social e secretaria de assistência social são coisas diferentes. Agradeço, também, ao arquiteto mais agrônomo que conheço, João Maria, por todo apoio e por incentivar nossa luta por uma cidade com mais quintais produtivos garantindo direitos à população.

À minha supervisora de campo, Elizonete Tietjen, não consegui encontrar na Língua Portuguesa, mesmo após levantamentos bibliográficos e documentais, um termo que pudesse agradecer por tudo que tu me ensinastes e ensina, por todo cuidado e amor das mais variadas formas e, principalmente, por estar na luta socioambiental a tanto tempo e me propiciar intervir junto à temática dos resíduos sólidos e da educação socioambiental. Agradeço com todo meu amor, por ter te encontrado, sabemos que nada é por acaso, e quero que possamos seguir nessa luta e profissão que tanto amamos, juntas.

Ao Beto, à Silvana da Floram e à Glória e à Nara da Comcap por todo carinho e auxílio na compreensão da temática dos resíduos sólidos e da educação ambiental crítica enquanto promotoras da emancipação humana.

À galerinha mais que amada do CEPAGRO, agradeço por todas as vivências e debates, por todo amor envolvido em cada ensino. Especialmente ao Marquito, Júlio e Rafa, por me auxiliarem no decorrer da construção do TCC, por ouvirem meus lamentos de vida e luta, e, principalmente, por serem exemplos de uma vida agroecológica.

Sou grata pela galera da agronomia do CCA/UFSC, Jeff, Ariel, Nayã, Fausto, Professor Antônio Augusto e Rick, por todo conhecimento transmitido e por levarem a sério o que uma futura assistente social tem a dizer a respeito da temática da agricultura. Obrigada de coração, por me aguentarem.

Agradeço à Profe Sirlândia Schappo por ter aceitado me orientar, embarcando comigo na temática da agricultura urbana e me dando todo apoio necessário para que esse tema fosse desenvolvido dentro do curso de serviço social.

Por fim, agradeço aos moradores e lideranças comunitárias do MMC, e ao Projeto Revolução dos Baldinhos, em especial à Karol, que me deixaram certa de que a temática da agricultura urbana, tal como a educação socioambiental, devem ser abarcados pela capacidade técnica do assistente social.

Muito obrigada a todos que de alguma forma estiveram presentes nessa jornada!

TONELO, Natália Todeschini. Nos quintais a revolução, nos pratos os direitos: a agricultura urbana de base agroecológica enquanto uma das estratégias de promoção do direito humano à alimentação adequada. 2016. 108f. TCC (Graduação)- Serviço Social, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016.

## RESUMO

O presente trabalho tem por finalidade realizar apontamentos que propiciem a compreensão acerca da prática de agricultura urbana de base agroecológica enquanto uma das estratégias de promoção do direito humano à alimentação adequada. A construção desse entendimento decorreu da realização de levantamento bibliográfico nas temáticas do direito humano à alimentação adequada, segurança alimentar e nutricional, desenvolvimento agrário, questão alimentar, fome e pobreza, agricultura urbana e agroecologia. Por intermédio da análise do processo de “modernização da agricultura”, da produtividade alimentar e do fenômeno da fome – enquanto expressão da questão social – foi possível construir elementos a fim de assimilar a conjuntura atual brasileira de miséria e fome, no campo e na cidade. Concomitante a isso, por meio de uma pesquisa documental analisou-se as concepções, projetos e anteprojetos de lei, discussões, apresentações, relatórios e marcos legais, históricos e políticos, sendo constatado o percurso político da temática e a notável relevância do debate acerca do direito humano à alimentação adequada enquanto norteador das ações de segurança alimentar e nutricional. À vista disso, fez-se viável a elaboração de um trabalho que concede contribuições ao entendimento e fortalecimento da prática de agricultura urbana de base agroecológica enquanto uma das estratégias em potencial à promoção do direito humano à alimentação adequada e da segurança alimentar e nutricional da população brasileira.

**Palavras-chave:** Agricultura urbana. Agroecologia. Direito humano à alimentação adequada. Segurança alimentar e nutricional.



## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1 - Gráfico comparativo da agricultura camponesa e agronegócio.....	24
Figura 2 - Representação gráfica dos aspectos da alimentação adequada.....	37
Figura 3 - Representação gráfica dos integrantes que compõe o SISAN.....	49
Figura 4 - Relações entre a agricultura urbana e o espaço urbano e periurbano .....	66

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 - Conceitos-chave para realização do DHAA.....	38
Tabela 2 - Três principais fases da construção de marcos legais na garantia dos direitos humanos e do DHAA.....	40
Tabela 3 - Linha do tempo do DHAA no Brasil .....	45
Tabela 4 - Linha do tempo do desenvolvimento histórico do conceito de SAN.....	54
Tabela 5 - Marcos nacionais da AU .....	74
Tabela 6 - Marcos da AU em Santa Catarina .....	80

## LISTA DE ABREVIATURAS

ALESC	Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina
ANA	Articulação Nacional de Agroecologia
AU	Agricultura Urbana
AUP	Agricultura Urbana e Periurbana
CAAUP'S	Centros de Apoio à Agricultura Urbana e Periurbana
CCJC	Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania
CDESC	Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
CEPAGRO	Centro de Estudos e Promoção da Agricultura de Grupo
CF/88	Constituição Federal de 1988
CNAU	Coletivo Nacional de Agricultura Urbana
CNSA	Conferência Nacional de Segurança Alimentar
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
DHAA	Direito Humano à Alimentação Adequada
EC	Emenda Constitucional
ENA	Encontro Nacional de Agroecologia
ENAU	Encontro Nacional de Agricultura Urbana
FAO	Organização das Nações Unidas pela Alimentação e Agricultura
FBSAN	Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional
GT	Grupo de Trabalho
GTI	Grupo de Trabalho Intergovernamental
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IPES	<i>Promocion del Desarrollo Sostenible</i>
LECERA	Laboratório de Educação no Campo e Reforma Agrária
LOSAN	Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
MESA	Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Nutricional
MMC	Maciço do Morro da Cruz
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PFZ	Programa Fome Zero

PIDESC	Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PLANSAN	Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
PMF	Prefeitura Municipal de Florianópolis
PMMC	Projeto Maciço do Morro da Cruz
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAUP	Política Nacional de Agricultura Urbana e Periurbana
PNSAN	Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
REDE	Rede de Intercâmbio de Tecnologias Alternativas
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SISAN	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SMHSA	Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental
UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>14</b>
<b>2</b>	<b>CRISE AGRÁRIA E CRISE GERAL.....</b>	<b>19</b>
2.1	REVOLUÇÃO VERDE E A CRISE ALIMENTAR: DO ÊXODO RURAL À MISÉRIA URBANA .....	19
2.2	PRODUTIVIDADE ALIMENTAR: PRODUZ-SE DE QUE FORMA E PARA QUEM?.....	22
2.3	O FENÔMENO DA FOME COMO EXPRESSÃO DA QUESTÃO SOCIAL .....	27
<b>3</b>	<b>O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA E A SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL.....</b>	<b>34</b>
3.1	O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA.....	34
3.2	MARCOS LEGAIS DO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA ...	39
3.2.1	<b>Marcos legais do Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil .....</b>	<b>44</b>
3.3	A DISCUSSÃO SOBRE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL E O DHAA .....	52
<b>4</b>	<b>AGRICULTURA URBANA DE BASE AGROECOLÓGICA ENQUANTO UMA DAS ESTRATÉGIAS DE PROMOÇÃO DO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA .....</b>	<b>63</b>
4.1	A AGRICULTURA URBANA DE BASE AGROECOLÓGICA .....	63
4.1.1	<b>Marcos históricos da Agricultura Urbana no Brasil: “A gente não quer só comida”!.....</b>	<b>74</b>
4.1.1.1	Marcos da agricultura urbana em Santa Catarina .....	80
4.1.2	<b>Proposta Nacional e Estadual de Política de Agricultura Urbana e Periurbana..</b>	<b>83</b>
4.2	DÍALOGOS DA AGRICULTURA URBANA DE BASE AGROECOLÓGICA COM O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA E A SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL .....	86
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>90</b>

<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>98</b>
--------------------------	-----------

<b>ANEXOS .....</b>	<b>103</b>
---------------------	------------

ANEXO A - PROJETO DE LEI NACIONAL DE AGRICULTURA URBANA.....	103
--	-----

ANEXO B - ANTEPROJETO DE LEI ESTADUAL DE AGRICULTURA URBANA DE SANTA CATARINA .....	105
--	-----

## 1 INTRODUÇÃO

*Sempre parece impossível, até que seja feito.*<sup>1</sup>  
(Nelson Mandela)

Há certa dificuldade das expressões da questão social brasileira serem compreendidas em sua relação com a totalidade. As expressões da questão social ligadas à saúde, alimentação, habitação e saneamento básico, quando vistas de maneira fragmentada, dificultam o entendimento de que suas origens derivam de processos econômicos, sociais, políticos, territoriais e ambientais. Um processo histórico ocorrido pós-Segunda Guerra Mundial, em 1945, intitulada *Revolução Verde*, fundamenta a conjuntura atual caótica de extrema desigualdade socioambiental no meio urbano e rural brasileiro.

Com a propaganda de intensificar e melhorar o acesso aos alimentos frente ao contexto mundial de fome pós-II Guerra, a Revolução Verde iniciava o grande desenvolvimento de pesquisas visando: o melhoramento de sementes, a produção de insumos químicos<sup>2</sup> e o desenvolvimento e utilização de maquinários no campo que aumentassem a produtividade. Em verdade, a revolução verde significou o importante momento em que o alimento adentrava o ramo industrial, sendo, na verdade, a “[...] a penetração capitalista no campo, [...]” tendo “[...] como objetivo a maximização produtiva que objetivamente usa a natureza para conseguir sempre mais lucros, sem se preocupar com os efeitos da tecnologia empregada sobre o meio ambiente circundante” (TAMBARA, 1985 apud ZAMBERLAM; FRONCHETI, 2012, p. 26). Esse processo desencadeou um grande contingente de pessoas sendo expulsas de suas terras no campo, rumo à cidade, a fim de melhores condições de vida.

A procura dos indivíduos por melhor qualidade de vida na cidade provocou grande concentração de população no meio urbano. Esse território não estava preparado para o intenso fluxo do êxodo rural, desse modo, a miséria urbana, permeada pelas mais severas expressões da questão social, tal como a fome, pintaram o cenário urbano a partir de 1980. Santos (2011, p. 173) salienta que “a expansão das grandes cidades é sempre acompanhada pela indispensável necessidade de fornecimento de alimentos para a população”. Assim, a cidade precisava alimentar seus cidadãos, contudo, como já referido, a Revolução Verde não saciou o estômago

---

<sup>1</sup> Citação sem ano, disponível em: <<http://ciclovivo.com.br/noticia/10-citacoes-inspiradoras-de-nelson-mandela>>. Acesso em: 26 jan. 2016.

<sup>2</sup> Entende-se por insumos químicos aqueles produzidos artificialmente pela indústria, como: fertilizantes altamente solúveis e agrotóxicos.

das pessoas – ao contrário, “produziu mais fome” –, uma vez que sua produção é fomentada à exportação e à produção de biocombustíveis, por meio do agronegócio.

Refletir a questão alimentar, seja na cidade ou no campo, remete-nos ao debate acerca da capacidade que os indivíduos têm de adquirir seu próprio alimento e em que condições esses alimentos seriam adquiridos. Logo, é indispensável o conhecimento da situação de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) das famílias, bem como, se essa segurança está norteada pelo Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA). Com a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, tem-se em seu Artigo 2º a reafirmação do conceito e do conteúdo normativo do DHAA, em que a alimentação adequada é entendida como “[...] Direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal”, sendo responsabilidade do poder público a garantia desses direitos. (BRASIL, 2006). A essa assimilação agrega-se o conceito de SAN como sendo:

A realização do direitos de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficientes, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras da saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis. (BRASIL, 2006).

Desse modo, com o decorrer dos anos, e a partir de intensa luta social, o debate da SAN brasileira adentrou à percepção de direito, juntamente a relação estabelecida entre o Direito Humano à Alimentação Adequada e ela, passando a significar a garantia de acesso físico e econômico aos alimentos, em quantidades suficientes e permanentes à população, sendo relacionada também a outros direitos sociais e humanos, como o acesso à renda, à terra, à saúde, ao saneamento básico e à cultura alimentar.

Atualmente, no município de Florianópolis/SC, é na verticalização da cidade que encontramos os reflexos do modelo de produção agrícola agroexportador adotado pelo Brasil em 1960. Desse modo, na capital turística, a miséria urbana se camufla entre paisagens paradisíacas, como é o caso do alto dos morros da região central do município, espaço denominado Maciço do Morro da Cruz (MMC), onde há um conjunto de 14 comunidades em uma Zona Especial de Interesse Social (ZEIS)<sup>3</sup> que em 2008, de acordo com a Prefeitura Municipal de Florianópolis (PMF), alojava aproximadamente 23 mil moradores. Nesse local

---

<sup>3</sup> Segundo a Prefeitura Municipal do Recife: as Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS – são áreas de assentamentos habitacionais de população de baixa renda, surgidos espontaneamente, existentes, consolidados ou propostos pelo Poder Público, onde haja possibilidade de urbanização e regularização fundiária.



nos deparamos com um espaço urbano permeado por grandes contradições socioeconômicas em que a falta de acesso à moradia, à saúde, à alimentação e ao saneamento básico estão presentes. A Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental (SMHSA) da PMF intervém, desde 2008, no Projeto Maciço do Morro da Cruz (PMMC), por meio de recursos federais do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). O projeto ocorre na área do MMC a fim de modificar o cenário de contradições já explanado, abrangendo ações de execução e desenvolvimento de obras de infraestrutura e melhoria de qualidade de vida dos moradores do Maciço.

De fato, a experiência de dois anos de estágio curricular em Serviço Social na SMHSA<sup>4</sup> propiciou, a partir de muita leitura, de levantamento documental e bibliográfico, de reuniões comunitárias, de reuniões gerais do projeto, de conversas com moradores e de experiências pessoais, a indagação frente à segurança alimentar e nutricional dos moradores do Maciço do Morro da Cruz, uma vez que a condição de vulnerabilidade socioeconômica deles poderia inviabilizar a aquisição e produção de alimentos seguros, pois muitas famílias – oriundas do êxodo rural – tinham por hábito o cultivo de hortaliças, leguminosas e plantas medicinais; e atualmente dão continuidade à prática. Além disso, decorrente das Reuniões de Trabalho Técnico Social<sup>5</sup> e do diálogo cotidiano com as assistentes sociais – atuantes no PMMC – constatou-se a necessidade de qualificar a intervenção técnica na temática, uma vez que as profissionais demonstraram insegurança ao tratar dos temas – agricultura urbana, direito humano à alimentação adequada e segurança alimentar e nutricional – quando demandado pelos moradores e associações.

Destarte, surgia a necessidade de buscar embasamento teórico a fim de que a equipe das assistentes sociais e estagiárias pudessem compreender o que viria a ser a insegurança alimentar e nutricional, algo a que possivelmente os moradores do Maciço do Morro da Cruz estariam expostos, bem como, pudessem articular a temática da SAN e do DHAA ao interesse dos moradores pela prática da agricultura urbana, podendo assim estabelecer articulação entre os temas e responder o seguinte questionamento: **A prática de agricultura urbana de base agroecológica poderia se constituir enquanto uma das estratégias de promoção do direito humano à alimentação adequada?** Desse modo é que foram unidos os elementos que motivaram o presente trabalho.

---

<sup>4</sup> A intervenção crítica só foi possível através do olhar sensível acerca da realidade socioambiental e das incontáveis trocas de saberes com os moradores do MMC.

<sup>5</sup> Reuniões da Gerência de Mobilização e Articulação Comunitária da Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental de Florianópolis ocorridas quinzenalmente para discutir e planejar as ações das assistentes sociais.

Assim sendo, o objetivo geral deste trabalho é compreender a prática da agricultura urbana de base agroecológica enquanto uma das estratégias de promoção do direito humano à alimentação adequada. Os objetivos específicos deste estudo são: entender a importância da perspectiva do DHAA na garantia da SAN; evidenciar a relevância da prática de agricultura urbana de base agroecológica; desencadear subsídios à continuidade da construção da Política Estadual de Agricultura Urbana de Santa Catarina e da Política Nacional de Agricultura Urbana; e suscitar a pertinência desta temática no âmbito de intervenção e pesquisa do Serviço Social.

Por conseguinte, a metodologia escolhida a realização deste trabalho foi o levantamento bibliográfico e a pesquisa documental. De acordo com Gil (2008, p. 50) “a pesquisa bibliográfica é desenvolvida a partir de material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos”, em que “a principal vantagem da pesquisa bibliográfica reside no fato de permitir ao investigador a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que poderia pesquisar diretamente”, sendo assim, “indispensável nos estudos históricos”. (GIL, 2008, p. 50).

A pesquisa bibliográfica permitiu conhecer os processos históricos dos assuntos abordados. Por meio de teses de doutorado, dissertações de mestrado, trabalhos de conclusão de curso, livros e artigos foi possível estabelecer o diálogo entre as temáticas envolvidas no trabalho. Segundo Antonio Carlos Gil, “a pesquisa documental assemelha-se muito à pesquisa bibliográfica. A única diferença entre ambas está na natureza das fontes”, uma vez que a pesquisa documental “vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa”, “enquanto a pesquisa bibliográfica se utiliza fundamentalmente das contribuições de diversos autores sobre determinado assunto” (GIL, 2008, p. 51). Desse modo, foi possível, por meio do levantamento documental, acessar apresentações, relatórios de eventos e conferências, cartas políticas dos movimentos sociais, propostas de política nacional e estadual, entre outros documentos que compuseram a estrutura deste trabalho, que foi elaborado na perspectiva de dar visibilidade tanto ao pesquisado e analisado por autores, quanto ao vivenciado pelos movimentos sociais e pela sociedade civil.

O presente trabalho está estruturado em 3 seções. A primeira etapa visa a análise do processo de “modernização da agricultura”, apresentando a Revolução Verde enquanto movimento da inserção capitalista no meio agrário, bem como suas severas consequências sociais, ambientais, econômicas e territoriais ao contexto brasileiro. No mesmo capítulo, discorre-se a respeito da produtividade alimentar, evidenciando o modelo adotado pelo Brasil para desenvolvimento agrícola denominado agronegócio que produz veneno à população

brasileira e *commodities* à exportação, em contrapartida à agricultura familiar campesina, que luta por seu acesso à terra e por incentivos à produção alimentar. E, por último, decorrente desses processos, há a discussão do fenômeno da fome – enquanto expressão da questão social – evidenciando os reais motivos à sua ocorrência e desmistificando o entendimento imposto de que ela decorre de um fenômeno natural.

A segunda etapa apresenta o entendimento acerca do Direito Humano à Alimentação Adequada e os marcos históricos que moldaram sua concepção, sua luta e sua efetiva realização. Finaliza-se o segundo capítulo com a trajetória histórica do conceito de Segurança Alimentar e Nutricional no contexto mundial e brasileiro, bem como apresentando a importância da SAN estar norteada pelos princípios do DHAA.

A terceira etapa foi organizada de forma a propiciar a compreensão da prática de Agricultura Urbana e os motivos para que ela se desenvolva com bases agroecológicas, bem como apresentar a trajetória política da temática. Nesta etapa foram evidenciados os marcos da AU no Brasil e no Estado de Santa Catarina, a fim de propiciar à leitora e ao leitor a compreensão do desenvolvimento histórico da temática, permeada por muitas reivindicações e desafios. Posterior a isso, foi realizada análise da proposta de lei nacional e do anteprojeto de lei estadual de SC, para AU. Finalizando, relacionou-se a AU ao DHAA e a SAN. À vista disso, fez-se viável a elaboração de um trabalho que concede importantes contribuições ao entendimento e fortalecimento da prática de agricultura urbana de base agroecológica enquanto uma das estratégias em potencial à garantia do DHAA e da SAN da população brasileira.

## 2 CRISE AGRÁRIA E CRISE GERAL

Percebe-se certa dificuldade de as expressões da questão social brasileira serem assimiladas em sua relação com a totalidade. As expressões da questão social ligadas à saúde, alimentação, habitação e saneamento básico, quando vistas de maneira fragmentada, dificultam o entendimento de que suas origens derivam de processos econômicos, sociais, políticos, territoriais e ambientais. Neste capítulo ressalta-se um processo histórico ocorrido no pós-Segunda Guerra Mundial, intitulado de *Revolução Verde*, destacando-se o quanto ele contribuiu para a ampliação da crise agrária e para a crise alimentar no contexto atual.

### 2.1 REVOLUÇÃO VERDE E A CRISE ALIMENTAR: DO ÊXODO RURAL À MISÉRIA URBANA

*Na visão capitalista tudo são somente “recursos”:  
homens, solos e matéria-prima.  
(Ana Primavesi, 1997)*

Divulgada com o slogan *Alimentos para a paz* (*Food for peace*), com promessa de acabar com a fome no mundo pós-Segunda Guerra Mundial, a Revolução Verde significou o importante momento em que o alimento adentrava o ramo industrial, sendo na verdade a “[...] penetração capitalista no campo, [...]” tendo “[...] como objetivo a maximização produtiva que objetivamente usa a natureza para conseguir sempre mais lucros, sem se preocupar com os efeitos da tecnologia empregada sobre o meio ambiente circundante” (TAMBARA, 1985 apud ZAMBERLAM; FRONCHETI, 2012, p. 26). Assim se iniciava o grande desenvolvimento de pesquisas visando: o melhoramento de sementes, a produção de insumos químicos<sup>6</sup> e o desenvolvimento e utilização de maquinários no campo que aumentassem a produtividade. Tal e qual salientam Zamberlam e Froncheti (2012, p. 30):

No pós-guerra de 1945, grandes empresários perceberam que um dos caminhos do lucro permanente era o alimento. Por possuírem grandes sobras de material de guerra (indústria química e mecânica), direcionaram tais sobras para a agricultura. Encarregaram as fundações Ford e Rockefeller, o Banco Mundial, entre outros, de sistematizarem o processo.

---

<sup>6</sup> Entende-se por insumos químicos aqueles produzidos artificialmente pela indústria, como: fertilizantes altamente solúveis e agrotóxicos.

Deste modo, a agricultura até então vinculada enquanto “[...] mediadora entre a terra e o homem [...]” (PRIMAVESI, 1997, p. 100), passa a ocupar o lugar de mercadoria para exportação e indústria, agregando lucro ao capital.

Segundo Aquino e Assis (2005 apud ZAMBERLAM; FRONCHETI, 2010, p. 28), “a agricultura convencional, dita moderna e oriunda da Revolução Verde, tem seus pilares na agroquímica, na motomecanização e na manipulação genética [...]”. O pilar da agroquímica refere-se a produção de “[...] insumos que permitem controle das restrições ambientais de fertilidade, no controle das chamadas pragas, doenças e ervas invasoras. [...] permitindo praticar agricultura de monocultura intensiva e extensiva”. O pilar da motomecanização: “Engloba o aparato de máquinas e equipamentos que dispensa a mão-de-obra, barateando os custos de produção e incorporando novas áreas de cultivo e a monocultura”. E, por último, o pilar da manipulação genética: “adequa plantas e animais aos insumos químicos, aumentando a uniformidade genética, a diminuição da biodiversidade e a ampliação das cultura, o que leva a um ciclo de doenças, pragas e maior necessidade de agrotóxicos e fertilizantes”.

Esses três pilares são fundamentais para compreendermos, de maneira mais objetiva, as reais diretrizes da Revolução Verde propagandeada pelo sistema capitalista para dar fim a fome, e que atualmente nos faz colher seus frutos. Dentro destes 70 anos passados, os três pilares foram responsáveis: a) por acentuar o êxodo rural, uma vez que “A agricultura ficou dependente do sistema financeiro para produzir, levando ao endividamento significativa parcela dos agricultores, o que facilitou a concentração da terra nas mãos de grandes produtores” (ZAMBERLAM; FRONCHETI, 2012, p. 42), e o intensivo uso de maquinários ocupou o lugar de muitos trabalhadores que precisaram sair do campo em busca de melhores condições de vida; b) por tornar os alimentos inseguros, já que a produção de monocultivo obrigava o agricultor a aplicar insumos químicos para que estas se desenvolvessem; e c) trazer “efeitos nocivos sobre a população por contaminação e envenenamento de solo, ar e água” (ZAMBERLAM; FRONCHETI, 2012, p. 34).

Zamberlam e Froncheti (2012, p. 39) explicitam que:

No Brasil, nas décadas de 1950 e 1960, discutiam-se dois caminhos para atingir a elevação da produção de alimentos: fazer a reforma agrária para agricultores terem terra para produzir, evitando o êxodo rural e retirando áreas de terras das mãos de grandes proprietários, ou adotar a lógica da Revolução Verde com os pacotes tecnológicos para aumentar a produção via produtividade, sem mexer na estrutura da posse da terra.

A escolha foi positiva para a entrada da lógica da Revolução Verde no final da década de 1950, quando o Brasil encontrava-se em atraso tecnológico. Segundo Luiz Machado e Luiz Filho (2014, p. 55), “criou-se o Sistema de Extensão Rural, que desempenhou um importante papel na implantação da Revolução Verde” no Brasil, constituindo-se “em uma assistência técnica a produção rural por iniciativa norte americana e que levavam aos agricultores ‘pacotes tecnológicos’” que viriam a modificar o cultivo e a criação em quase todos os estados brasileiros, por meio do monocultivo e uso de pesticidas e fertilizantes químicos. Este processo se oficializou em 1964, tal como a Política Agrícola da Ditadura Militar.

A introdução do modelo neoliberal no Brasil, no final da década de 1980 e início da década de 1990, de acordo com Miranda et al (2007, p. 7):

[...] configurou, entre tantos outros impactos, uma mudança significativa no processo de produção agrícola, com claro incentivo à agroindústria de exportação, sobretudo aquela baseada em monoculturas latifundiárias (soja, milho, algodão etc.). Tal mudança, cujo mote principal era o aumento da produtividade agrícola, foi suportada, em grande parte, pelo implemento de novas tecnologias de produção, em especial uma série de agentes químicos utilizados tanto para o controle e combate a pragas quanto para o estímulo do crescimento de plantas e frutos.

Fortalecendo, desse modo, o novo modelo agrícola proposto no final da década de 1950. Apesar de todo incentivo a esse modelo, segundo Zamberlam e Froncheti (2012, p. 42):

A agricultura se modernizou, mas não alterou a estrutura fundiária no Brasil (1965-1985). Nos primeiros 15 anos, segundo a FAO – Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura -, o consumo de herbicidas aumentou 54,14% enquanto neste mesmo período a produtividade agrícola brasileira cresceu apenas 16,8%.

Ou seja, demonstrou-se no Brasil, tal qual no âmbito mundial, que esse modelo vinha com a proposta de apenas gerar lucro, degradar o solo, tornar insegura nossa alimentação, provocar mais desigualdades sociais e exportar o máximo possível, aumentando a economia nacional.

Tal como ocorre em outros ramos econômicos, nosso alimento não escapou do desenfreado e explorador sistema capitalista, em que o lucro está acima da vida humana e do equilíbrio ambiental. Primavesi (1997, p. 115) salienta que, frente ao sistema econômico vigente:

Hoje está bem claro: a agricultura convencional não foi implantada por produzir mais e mais seguro, mas para se abrir a agricultura como mercado para produtos industriais, e toda pesquisa não visou melhorar variedades mas fazê-las completamente dependentes do “pacote agroquímico”. Portanto, a agricultura convencional somente significa que é dependente da indústria. Não é melhor nem a única maneira de cultivar e muito menos ela conseguirá combater a fome no mundo.

Logo compreendido o processo da Revolução Verde, clarificam-se as interferências que ele gerou em nossa realidade. Destaca Primavesi (1997, p. 118) que “[...] para cada 5 a 10 empregos desfeitos no campo, criaram apenas um na cidade”, por consequência, “[...] em lugar da pobreza rural se estabeleceu a miséria urbana”. Desse modo, se hoje temos um território urbano abarrotado, com pessoas em situação de vulnerabilidade social, alto índice de violência, de pobreza, de fome, de falta de saúde e educação e aqueles que acessam alimentos, os acessam de maneira insegura, consumindo veneno em forma de frutas e verduras, conseguimos, então, notar que este modelo de desenvolvimento agrícola não cumpriu com o prometido, ao contrário, gerou mais degradação e sofrimento humano e ambiental.

## 2.2 PRODUTIVIDADE ALIMENTAR: PRODUZ-SE DE QUE FORMA E PARA QUEM?

*A continuidade de sua existência não se deve à morfologia dos solos, mas à prática dos homens.*  
(Jean Ziegler, 2012)

Refletir a produtividade alimentar brasileira na atualidade é retomar processos históricos em que “a degradação ambiental, associada às desigualdades sociais, está presente como elemento constitutivo do processo de desenvolvimento agrícola brasileiro” (ALMEIDA; PETERSEN; CORDEIRO, 2001, p. 13). Conforme Almeida, Petersen e Cordeiro (2001, p. 13), esse fato se deve “à subordinação da agricultura nacional à lógicas econômicas externas, caracterizando-a como setor de transferência de riquezas, a expensas da exploração predatória dos recursos naturais e da exclusão social”. Essa proposta de modernização agrícola, “ao mesmo tempo em que acentuou a diferenciação social na agricultura consolidou nela uma estrutura bimodal (FAO/INCRA, 1995), marcada pela convivência de duas lógicas de organização da produção que correspondem, em última análise, a dois modelos produtivos essencialmente distintos” (ALMEIDA; PETERSEN; CORDEIRO, 2001, p. 17).

Assim sendo, as duas lógicas divergentes, referidas pelos autores, são: o agronegócio-latifundiário-exportador e a agricultura familiar, tradicional ou camponesa. O primeiro se caracteriza por “agricultores empresariais que utilizam alta tecnologia e que buscam na

simplificação do meio natural as condições ótimas para desempenhar suas atividades produtivas. Trata-se de médios e grandes proprietários de terra” (ALMEIDA; PETERSEN; CORDEIRO, 2001, p. 17), que são “fortemente especializados [...] [e buscam] se viabilizar através da maior escala de produção a curto prazo. As paisagens das regiões ocupadas por propriedades modernizadas são facilmente reconhecidas pela monotonia das monoculturas” (ALMEIDA; PETERSEN; CORDEIRO, 2001, p. 22). Contudo, esse modelo que tem “sido considerado como símbolo da modernidade no campo, mas [na realidade] esconde por trás da aparência moderna, a barbárie da exclusão social e expropriação dos povos do campo que sua concentração de terra e de renda provoca” (CAMACHO, 2009, p. 2).

Contrapondo o referido modelo, há a agricultura familiar, tradicional ou camponesa, que se constitui “pela adoção generalizada de policultivo combinado com criações e pelo uso otimizado dos distintos ambientes que compõe o espaço rural” (ALMEIDA; PETERSEN; CORDEIRO, 2001, p. 19), em que a “mão de obra nas atividades econômicas é predominantemente da família e o empreendimento é dirigido pela família” (ZAMBERLAM; FRONCHETI, 2012, p. 54) e os “cultivos e criações [são] voltados para o autoconsumo e para o mercado interno” (ALMEIDA; PETERSEN; CORDEIRO, 2001, p. 17).

Conforme Miranda et al (2007, p. 7):

A adoção do modelo neoliberal pelos países da América Latina entre o final da década de 1980 e início da década de 1990 configurou, entre tantos outros impactos, uma mudança significativa no processo de produção agrícola, com claro incentivo à agroindústria de exportação, sobretudo aquela baseada em monoculturas latifundiárias (soja, milho, algodão etc.).

Por conseguinte, entende-se que o modelo agroexportador é voltado a produções do mercado externo, utilizando terras brasileiras para produção de alimentos que, em sua maioria, se transformam em capital e não em sustância à mesa do brasileiro, uma vez que “o Brasil vem se afirmando, assim, como um grande exportador de *commodities* agrícolas” (MIRANDA et al, 2007, p. 8). Em vista disso, estrutura-se no ideário brasileiro que o consumo interno de alimentos básicos, no Brasil, provém do agronegócio, uma vez que a produção é em grande escala e em curto prazo. No entanto, essa ideia se desconstrói a partir do Censo Agropecuário de 2006, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), revelando que:

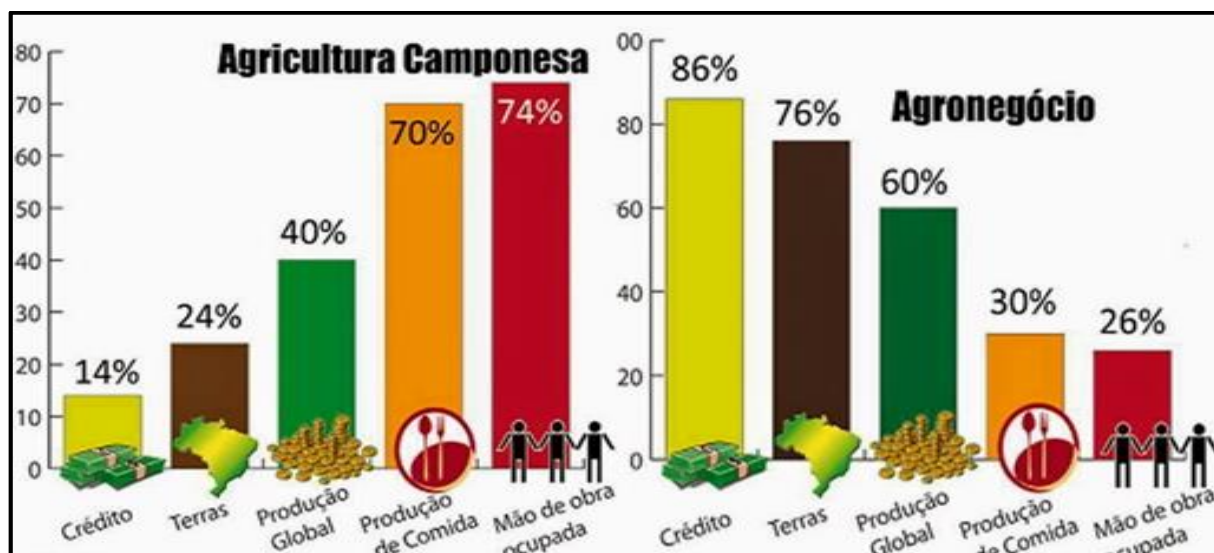
A agricultura familiar produz 87% da mandioca, 70% do feijão, 46% do milho, 34% do arroz, 58% do leite, 59% da carne suína e 50% das aves produzidas no campo. De forma geral os agricultores familiares, mesmo ocupando pequenas áreas de terra, são os principais fornecedores de alimentos



básicos no Brasil e aqueles que mais geram empregos no campo. (HEBERLÊ, 2014, p. 1).

Em vista disso, verifica-se que a agricultura familiar é a principal responsável pela produção dos alimentos básicos acessados pelos brasileiros, mesmo dispondo de menor concentração de terra. Apesar disso, observa-se a continuidade da lógica de produção agroexportadora caracterizado pela acumulação de capital na mão de poucos, em que esses recebem mais incentivos fiscais do governo, utilizam menos mão de obra, produzem menos alimentos ao consumo interno e dominam grande parte das terras. Essa contradição é perceptível na Figura 1.

Figura 1 - Gráfico comparativo da agricultura camponesa e agronegócio



Fonte: Tabela Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra<sup>7</sup>.

A Figura 1 evidencia a disparidade entre os dois sistemas de produção alimentar. Sendo que o modelo que não produz para satisfação das necessidades alimentares e nutricionais da população brasileira, é o que possui maior quantidade de terras, de crédito do governo federal e, sem dúvidas, maior exploração dos poucos trabalhadores que sobraram após a inclusão incessante da mecanização no campo. De acordo com Leonel Lório, liderança do Movimento dos Pequenos Agricultores – no Seminário “Alimentar o mundo, cuidar do planeta”, ocorrido no dia 14 de outubro de 2014, em Vitória – para que a agricultura familiar seja promissora:

<sup>7</sup> Disponível em: <[http://www.marxismo.org.br/blog/2014/11/14/agronegocio-desigualdades-contradicoes-e-consequencias-em-nossa-vida#\\_ftn1](http://www.marxismo.org.br/blog/2014/11/14/agronegocio-desigualdades-contradicoes-e-consequencias-em-nossa-vida#_ftn1)>. Acesso em: 22 nov. 2015.

É fundamental que se inverta a ordem de prioridade dos investimentos no campo, já que o agronegócio abocanha 86% dos investimentos no campo para produzir alimentos envenenados, empregar menos mão de obra e focar sua produção na exportação, ou seja, sem alimentar a população que o sustenta.<sup>8</sup>

Destarte, salienta Gorender que “Faz-se necessário então a presença do Estado como um incentivador da agricultura camponesa, pois os camponeses dependem além da distribuição de terras, de recursos para se manter e de um acompanhamento técnico” (GORENDER apud CAMACHO, 2009, p. 14).

Outro elemento presente no modelo agroexportador é o uso das terras para produção de alimentos que se transformarão em agrocarburos ou biocombustíveis. Segundo Ziegler (2012, p. 184):

Os trustes agroalimentares que dominam a fabricação e o comércio dos agrocarburos sustentam, em apoio desses novos tipos, um argumento aparentemente irrefutável: a substituição da energia fóssil pela vegetal seria a arma absoluta na luta contra a rápida degradação do clima e os danos irreversíveis que aquela provoca no meio ambiente e nos seres humanos.

Ou seja, propõe-se o desenvolvimento de combustíveis que não degradam o meio ambiente, mas na prática o que é proposto é o uso de terras para a não produção de alimentos ao consumo da população. Ziegler (2012, p. 192) aponta que “No Brasil, o programa de produção de agrocarburos goza de uma prioridade absoluta. E a cana-de-açúcar constitui uma das matérias-primas mais rentáveis para a produção de bioetanol”. Não bastasse o incentivo do governo à exportação, é dado estímulo à produção de alimentos para saciar tanques de carros, ao invés de estômagos. O autor complementa “Em um planeta onde, a cada cinco segundos, uma criança de menos de dez anos morre de fome, especular com terras que produzem víveres e queimar alimentos como carburos constituem um crime contra a humanidade” (ZIEGLER, 2012, p. 208).

Frente ao contexto explanado, construímos subsídios a fim de responder o título do subcapítulo: “Produtividade alimentar: produz-se de que forma e para quem?”. Atualmente, frente aos incentivos à exportação e à produção de *commodities*<sup>9</sup>, conclui-se que:

<sup>8</sup> Disponível em: <<http://seculodiario.com.br/19311/10/em-seminario-pequenos-agricultores-alertam-para-falta-de-incentivos-a-producao-familiar-1>>. Acesso em: 22 out. 2015.

<sup>9</sup> *Commodities* (significa mercadoria em inglês) pode ser definido como mercadorias, principalmente minérios e gêneros agrícolas, que são produzidos em larga escala e comercializados em nível mundial. As *commodities* são negociadas em bolsas mercadorias, portanto seus preços são definidos em nível global, pelo mercado internacional. As *commodities* são produzidas por diferentes produtores e possuem características uniformes. Geralmente, são produtos que podem ser estocados por um determinado período de tempo sem que haja perda de qualidade. As *commodities* também se caracterizam por não ter passado por processo industrial, ou seja, são

Os grandes grupos econômicos vão implantando seus grandes projetos de exploração/expropriação das riquezas naturais do país. E em nome do “exportar é o que importa”, a riqueza produzida no Brasil não tem conseguido pagar a impagável dívida externa que estes mesmos trabalhadores não fizeram. O lugar do Brasil no contexto do capitalismo monopolista se redefiniu, redefinindo o lugar internacional do trabalho dos trabalhadores brasileiros. O país produz para as nações avançadas consumirem. E objetivando produzir para exportar, o país endividou-se e foi endividado. A lógica da dívida não é e é, ao mesmo tempo, nacional. A economia brasileira internacionalizou-se, mundializou-se no seio do capitalismo mundial. (OLIVEIRA, 1994, p. 136 apud CAMACHO, 2009, p. 12).

Responde-se então a pergunta “Produz-se de que forma e para quem?”, do seguinte modo: os incentivos do governo são para produção do consumo externo (*commodities* ou agrocarburos), compondo terras brasileiras com paisagens monótonas derivadas do monocultivo, com grande utilização de agrotóxicos, modificação genética de sementes visando a eficiência produtiva e a sempre presente exploração dos trabalhadores e do meio ambiente.

No entanto, se fossem dadas reais condições de a agricultura familiar se desenvolver no Brasil, sem dúvidas teríamos um país em que as terras seriam utilizadas para o sustento do seu próprio povo, com produção voltada a saúde da população e da natureza, respeitando os ciclos naturais e a vida. Corroborando, Ziegler (2012, p. 250) aponta:

O império planetário dos trustes agroindustriais cria a penúria, a fome de centenas de milhões de seres humanos – cria a morte. A agricultura familiar e de víveres, ao contrário, sob a condição de ser apoiada pelos Estados e de contar com os investimentos e os insumos necessários, é garantia de vida. Para todos nós.

Complementando, Gonçalves (2015, p. 47) destaca que “não basta uma visão generosa a respeito da fome, que acredita que se trata de um problema técnico ou de distribuição, seja de renda ou dos próprios alimentos”. A grande questão está a partir do desenvolvimento da Revolução Verde em que “pode-se ver que a fome não se deve à falta de alimentos e, sim, ao próprio modo como os alimentos são produzidos” (GONÇALVES, 2015, p. 47).

### 2.3 O FENÔMENO DA FOME COMO EXPRESSÃO DA QUESTÃO SOCIAL

*A vergonha de nossa época não é que hoje exista a fome e, sim, que hoje a fome conviva com as condições materiais para resolvê-la.*<sup>10</sup>  
(Josué de Castro)

Trazendo à tona o debate da questão social e o fenômeno da fome tal qual expressão dessa questão social, faz-se necessário algumas conceituações iniciais. Segundo Carvalho e Iamamoto (1983, p. 77):

A questão social não é senão as expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado. É a manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre o proletariado e a burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção mais além da caridade e repressão.

A questão social expressa as contradições existentes no modelo de desenvolvimento capitalista. De acordo com Machado (2015, p. 1), “[...] contradição, esta, fundada na produção e apropriação da riqueza gerada socialmente: os trabalhadores produzem a riqueza, os capitalistas se apropriam dela. É assim que o trabalhador não usufrui das riquezas por ele produzidas”, e acrescenta ainda a autora que “[...] as consequências da apropriação desigual do produto social são as mais diversas: analfabetismo, violência, desemprego, favelização, fome [...]”. Agregando ao debate, Durães (2015, p. 1) aponta que:

No Brasil, a situação reflete a gravidade do quadro mundial: 46,6% das famílias apresentam dificuldades para conseguir alimentos suficientes à sua alimentação. Para 13,8% desse total, essas dificuldades são frequentes. Como um país que produz mais de 130 milhões de toneladas de grãos sofre com a carência de alimentos? De acordo com muitos especialistas, a fome é produto de ações do próprio homem e não um fenômeno natural.

Diante disso, faz-se necessário compreender que a fome não é um fenômeno natural, mas sim originada de um processo pautado pela exploração do trabalhador e pela “coisificação das pessoas e personificação das coisas”. O fenômeno da fome se manifesta em conjunto com outras expressões da questão social. Logo, um indivíduo que não acessa alimentos, ou acessa

<sup>10</sup> Citação sem ano, disponível em: Gonçalves (2015, p. 46-47).

alimentos inadequados alimentar e nutricionalmente, provavelmente está exposto a intensa desigualdade social e a pobreza, com inexistência de acesso à saúde, educação, trabalho e renda.

A fim de assimilar esse importante debate acerca da fome, é em Josué de Castro que encontramos relevantes apontamentos. Consoante Nascimento (2009, p. 203):

Com Josué de Castro temos o atual conceito de fome, não apenas visto como fenômeno puramente médico ou biológico, mas também social, histórico e político. Além disso, devido a uma postura mais crítica de Josué de Castro que assume nos anos 1940, o conceito de fome também recebe um novo contorno: o caráter subversivo. O conceito passa a ter também um caráter crítico, como resultado direto do processo do desenvolvimento do sistema capitalista. A fome como consequência do subdesenvolvimento e ao mesmo tempo o seu motor.

Dessa forma, mais uma vez, destaca-se a necessidade de compreender o fenômeno da fome enquanto fruto de uma sociedade baseada em um modelo econômico em que a exploração humana e a ambiental são lubrificantes da engrenagem desse modo de desenvolvimento. Castro (1984, p. 29) acrescenta:

Mesmo quando se trata da pressão modeladora de forças econômicas ou culturais, elas se fazem sentir sobre o homem e sobre o grupo humano, em última análise, através de um mecanismo biológico: através da deficiência alimentar que a monocultura impõe, através da fome que o latifúndio gera, e assim por diante.

Assim, aludindo Josué de Castro, Nascimento (2009, p. 203-204) completa “que a fome não é mais do que a trágica expressão do desenvolvimento dos países mais ricos que se sustentam na exploração dos países mais pobres, provocando-lhes não só a fome quantitativa, aguda ou manifesta, mas também a fome qualitativa ou oculta”. Conforme Castro (1984, p. 26), a fome aguda ou conjuntural, “também denominada de total, global ou quantitativa”, é “aquela menos comum e mais fácil de ser observada”, refere-se à “verdadeira inanição que em língua inglesa chama-se de *starvation*, fenômeno, em geral, limitado a áreas de extrema miséria e a contingências excepcionais” (CASTRO, 1984, p. 26). Ziegler (2012, p. 24) acrescenta que a fome conjuntural:

[...] é altamente visível. Irrompe periodicamente nas telas da televisão. Ela produz quando, repentinamente, uma catástrofe natural –gafanhotos, uma seca, inundações assolam uma região – ou uma guerra destrói o tecido social, arruína a economia, empurra centenas de milhares de vítimas aos acampamentos de pessoas deslocadas no interior do país ou de refugiados para além-fronteiras.

Por outro lado, há outro tipo de fome, intitulada crônica ou estrutural “também conhecida como parcial, qualitativa ou latente”. À vista disso, Josué de Castro, esclarece que essa fome se configura mais “frequente e grave”, pois muitas vezes é oculta, em que “a falta permanente de determinados elementos nutritivos, em seus regimes habituais, grupos inteiros de populações se deixam morrer lentamente de fome, apesar de comerem todos os dias” (CASTRO, 1984, p. 26), e apresentarem condições físicas normais. Nascimento (2009, p. 204), embasado em Castro, contribui esclarecendo que “Esse tipo de fome é mais perverso que a fome global”, sendo marcada pela “incapacidade da alimentação diária fornecer um total calórico correspondente ao gasto energético realizado pelo trabalho do organismo, porque age sorrateiramente, sem que as pessoas percebam seu malefício” (NASCIMENTO, 2009, p. 204).

Conforme Ziegler (2012, p. 40), “Carências de vitaminas e minerais podem, de fato, provocar graves problemas de saúde”, dentre eles “grande vulnerabilidade e doenças infecciosas, cegueira, anemia, letargia, redução das capacidades de aprendizado, retardo mental, deformações congênitas e morte. As carências mais frequentes são três: de vitamina A, de ferro e de iodo”. O referido autor aponta que no relatório *Carências de vitaminas e de minerais. Avaliação Global*, do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e na Iniciativa Micronutrientes verificou-se que “um terço da população mundial não pode desenvolver seu potencial físico e intelectual como consequência das carências em vitaminas e minerais” (ZIEGLER, 2012, p. 40-41).

Por isso, após as concepções apresentadas, torna-se mais facilitada a análise acerca das expressões da questão social, existentes no Brasil, dialogando com o fenômeno da fome. Tal qual Ziegler aponta (2012, p. 20), o não acesso à alimentação adequada “produz letargia e debilita gradualmente as capacidades mentais e motoras. Implica marginalização social, perda de autonomia econômica e, evidentemente, desemprego crônico pela incapacidade de executar um trabalho regular”. Dessa forma, um indivíduo exposto à carência de micronutrientes poderá desenvolver limitações no seu “potencial físico e intelectual”, sendo facilmente cooptado à exploração do capitalismo, destarte, consolidando-se à margem da sociedade em um contexto marcado pela falta de trabalho e renda, moradia, saúde e educação.

É considerável indicar um pensador que contribuiu para a não compreensão do real significado da fome. Segundo Ziegler (2012, p. 78), Thomas Malthus escreveu, em 1788, *Ensaio sobre o princípio da população, na medida em que afeta o futuro provisão da sociedade*, obra que tem por tese central:

Tanto no reino vegetal quanto no animal, a natureza, como mão generosa, espalhou os germes da vida. Mas, em troca, foi avara com o espaço e o alimento. Se tivessem espaço e alimentos suficientes, os germes da existência contidos em nossa pequena terra teriam condições de satisfazer milhões de pessoas no lapso de milhares de anos. Mas a Necessidade, lei imperiosa e tirânica da natureza, acantonou-os em limites prescritos. O reino vegetal e o reino animal devem restringir-se para não exceder esses limites. Mesmo a raça humana, apesar de todos os esforços da sua Razão, não pode escapar àquela lei. No mundo dos vegetais e animais, ela atua desperdiçando os germes e espalhando a doença e a morte prematura – entre os homens, atua através da miséria. (ZIEGLER, 2012, p. 78-79).

Em sua teoria populacional, Malthus considerava que a população estava crescendo demasiadamente mais que a produtividade alimentar e que, portanto, por meio da fome ocorreria o controle populacional. Para ele “a redução da população pela fome era a única solução possível para evitar a catástrofe econômica final” (ZIEGLER, 2012, p. 79). Dessa maneira, fica evidente que “a teoria malthusiana servia admiravelmente aos interesses das classes dominantes e às práticas de exploração” (ZIEGLER, 2012, p. 80). Nessa perspectiva, as pessoas eram culpabilizadas por sua condição de fome e pobreza.

De outro modo, o que se percebe na atualidade Brasileira é a não aplicabilidade da teoria Malthusiana, uma vez que, de acordo com Belik (2003, p. 18), “No Brasil, não temos problemas de oferta de alimentos, mas 46 milhões de indivíduos vivem em situação de risco, pois a sua renda é insuficiente para que eles possam se alimentar”. Ou seja, a grande questão não está no crescente da população, mas sim na desigualdade social imposta pelo modelo econômico, que faz com que as pessoas não acessem os alimentos em virtude de não possuírem recursos financeiros. Maluf, Menezes e Valente (1996, p. 87) salientam que “Não há como deixar de imputar ao modelo de desenvolvimento implantado no país a responsabilidade por ter desencadeado processos de concentração da renda e da riqueza, com exclusão social, gerando desigualdade e pobreza”, “[...] em que a riqueza continua a ser concentrada nas mãos de uma minoria” (MALUF; MENEZES; VALENTE, 1996, p. 87-88).

Segundo o IBGE, no Suplemento de Segurança Alimentar da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), divulgado em 2014, 77,4% dos domicílios brasileiros estão em segurança alimentar e 22,6% dos domicílios em situação de insegurança alimentar. No contexto de Santa Catarina, 88,9% domicílios estão em situação de segurança alimentar e 11,1% dos domicílios em situação de insegurança alimentar (IBGE, 2014). Outro dado interessante da mesma pesquisa é que “7,2 milhões de brasileiros moram em 2,1 milhões de domicílios onde pelo menos uma pessoa passou um dia inteiro sem comer por falta de dinheiro para comprar

comida, nos três meses anteriores à pesquisa”<sup>11</sup>. Apesar de a mesma pesquisa demonstrar que o nível de segurança alimentar no Brasil e em Santa Catarina não está baixo, ainda temos muitas pessoas passando fome e não tendo recursos para garantir sua subsistência frente à discrepante desigualdade social brasileira. Ziegler (2012, p. 87) conduz um apontamento que corrobora com a questão referida, “a tese central de toda a obra de Josué de Castro se resume nesta constatação: Quem tem dinheiro come, quem não tem morre de fome ou torna-se um inválido”. Brandão (2005, p. 6) complementa, com pesar, que:

O Brasil confirma, infelizmente, no início do século XXI uma tendência presente em toda a sua trajetória histórica, ou seja, a de ser um país fortemente marcado pelas desigualdades em todos os seus aspectos: na distribuição de renda, nas oportunidades de ascensão social, no acesso à educação, a saúde, a moradia, a alimentação, enfim desigualdades que se expressam nas inúmeras dificuldades que as classes subalternas enfrentam na luta pela sobrevivência no país na atualidade. O Brasil, dizem os economistas apesar de possuir um contingente enorme de sua população sobrevivendo abaixo da linha da pobreza, cerca de 40% não pode ser considerado um país pobre, pois é atualmente a décima economia do mundo. Logo, a origem da pobreza desse contingente populacional, não deve ser buscada na falta de recursos, mas sobretudo na má distribuição dos mesmos.

A concentração de riquezas e a má distribuição dos recursos se expressa na dificuldade do campesinato acessar as terras e desenvolver-se enquanto modelo agrícola, sendo uma questão que marca a desigualdade socioeconômica brasileira. Desse modo, é por meio do processo histórico fundiário, permeado pela escravidão, exploração do trabalhador e da natureza; pela grande concentração das terras e propriedades na mão de poucos; e pela negligência e criminalização do governo ao modelo de desenvolvimento agrícola familiar, que é moldada a sociedade brasileira com as mais severas contradições, resultando na miséria urbana e rural. Wanderley (1996, p. 18) corrobora ao debate quando salienta que “O acesso à terra foi aqui, doloroso e restrito, do que resultou, para a historiografia analisada, as características principais do campesinato brasileiro em sua origem: a pobreza, o isolamento, a produção centrada na subsistência mínima e a extrema mobilidade espacial”.

Nos termos acima citados, “Pobreza, isolamento...”, há o desenvolvimento do campesinato brasileiro que, segundo Wanderley (1995 apud WANDERLEY, 1996, p. 10), “ocupou [e ocupa] um lugar secundário e subalterno na sociedade brasileira. Quando comparado ao campesinato de outros países, foi historicamente um setor ‘bloqueado’,

---

<sup>11</sup> Disponível em: <<http://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,7-2-milhoes-de-pessoas-convivem-a-fome-no-brasil-mostra-ibge,1608831>>. Acesso em: 29 nov. 2015.



impossibilitado de desenvolver suas potencialidades enquanto forma social específica de produção”, em que:

Evidentemente, é preciso considerar, antes de tudo, que o “modelo original” do campesinato brasileiro reflete as particularidades dos processos sociais mais gerais, da própria história da agricultura brasileira, especialmente: o seu quadro colonial, que se perpetuou, como uma herança, após a independência nacional; a dominação econômica, social e política da grande propriedade; a marca da escravidão, e a existência de uma enorme fronteira de terras livres ou passíveis de serem ocupadas pela simples ocupação e posse. (WANDERLEY, 1996, p. 10).

Em vista disso, compreende-se que a luta campesina se deu, e ainda resiste, na busca “para construir um ‘território’ familiar, um lugar de vida e de trabalho”, confrontando o modelo de desenvolvimento agrícola agroexportador vigente, em que os poucos que detêm as vastas propriedades de terra, são empresas agropecuárias com produções “monótonas e monocoloridas”<sup>12</sup>, que mesmo não sendo responsáveis pela maior parcela da alimentação brasileira, recebem incentivos fiscais do governo e acumulam grande concentração de capital a partir da exploração de trabalhadores e da negação do direito à terra aos camponeses. (WANDERLEY, 1996, p. 13).

Wanderley (2014, p. 10) complementa, que: “Assim, a história do campesinato no Brasil pode ser definida como o registro das lutas para conseguir um espaço próprio na economia e na sociedade”, sociedade esta que, no momento, não apenas nega o direito à terra aos camponeses, mas, de mesmo modo, criminaliza esse povo e viola constantemente o direito à vida, à alimentação, à educação, à saúde, refletindo em espaços urbanos e rurais permeado por indivíduos expostos à extrema vulnerabilidade socioeconômica. Sendo assim, a pobreza brasileira é formada por esse contingente de pessoas que luta diariamente por seu direito de produzir e pertencer em uma terra que somente é proprietário quem possui capital.

Destarte, analisando todas as concepções expostas e os fatores que transpassam o fenômeno da fome, na desigual sociedade brasileira, podemos traçar algumas conclusões. A fome não é um fenômeno natural, ela é oriunda de processos históricos, políticos e econômicos, dentro do modelo de desenvolvimento capitalista, que além de conviver com a exploração dos trabalhadores, aliena-os e os condiciona à lógica do capital, sendo necessário dinheiro para aquisição de alimentos. Sendo assim, a fome não se deve à falta de produtividade, uma vez que, segundo Sader (2003, p. 183 apud BRANDÃO, 2005, p. 6), “o Brasil, é o segundo maior

---

<sup>12</sup> Wanderley (2014, p. 26).

produtor de grãos do mundo, com uma brutal concentração da propriedade rural”, o que se deve, ao não incentivo à produção voltada ao consumo do mercado interno e à não distribuição dos recursos de maneira justa, gerando por consequência “níveis alarmantes de fome e miséria” (SADER, 2003, p. 183 apud BRANDÃO, 2005, p. 6). Dessa forma, entende-se que a problemática da fome dialoga com diversas questões, sendo elas: a grande concentração de terra e o não acesso a ela, a produtividade alimentar, as violações dos direitos sociais e humanos, a exploração de pessoas e recursos naturais, a desigualdade socioeconômica no meio rural e urbano, entre outros.

### 3 O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA E A SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

O presente capítulo contribuirá no entendimento do significado do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e seu diálogo com a temática da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). Após a explanação acerca dos direitos humanos, será evidenciado o processo histórico perpassado pelo conceito do DHAA, no contexto mundial e brasileiro. Posterior à compreensão da totalidade desse direito humano, decorrerá a discussão da SAN com o DHAA na conjuntura brasileira. Essa análise se desenvolverá, inicialmente, com a delimitação do conceito de SAN, construído historicamente desde a Primeira Guerra Mundial, seguido pela assimilação da abrangência que a temática da SAN possui juntamente ao DHAA.

#### 3.1 O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA

*O primeiro direito do homem é o de não passar fome.*<sup>13</sup>

(Josué de Castro, 1954)

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, proclamada em 10 de dezembro de 1948 na Assembleia Geral das Nações Unidas, em Paris<sup>14</sup>, representa um notável marco na proteção dos direitos humanos. Em conformidade com Leão (2013, p. 26), os direitos humanos “são aqueles que os seres humanos possuem, única e exclusivamente, por terem nascidos e serem parte da espécie humana”, a autora explica que “são direitos inalienáveis, o que significa que não podem ser tirados por outros, nem podem ser cedidos voluntariamente por ninguém e independem de legislação nacional, estadual ou municipal específica”. Dessa forma, a mencionada declaração concede suporte para que esses direitos protejam efetivamente os cidadãos, uma vez que assegura “às pessoas, condições básicas que lhes permitam levar uma vida digna. Isto é, com acesso à liberdade, à igualdade, ao trabalho, à terra, à saúde, à moradia, à educação, à água e alimentos de qualidade, entre outros requisitos essenciais.” (LEÃO; RECINE, 2011 apud LEÃO, 2013, p. 26).

Refletir a respeito dos direitos humanos é, também, considerar que esses direitos acompanham as transformações societárias. Leão (2013, p. 26) acrescenta:

---

<sup>13</sup> Disponível em: Ziegler (2012, p. 91).

<sup>14</sup> Disponível em: <<http://www.dudh.org.br/declaracao/>>. Acesso em: 17 dez. 2015.

Vale também ressaltar que a definição de direitos humanos está em constante construção, pois foram conquistados a partir de lutas históricas e, por essa razão, correspondem a valores que mudam com o tempo. Eles avançam à medida que avança a humanidade, os conhecimentos construídos e a organização da sociedade e do Estado.

Desse modo, compreende-se que os direitos humanos são fruto de reivindicações e debates dos movimentos sociais e da sociedade civil, configurando “uma conquista da luta dos povos contra a opressão, a discriminação, o uso arbitrário do poder ou omissões por parte dos detentores do poder.” (LEÃO, 2013, p. 27).

Outro aspecto relevante, salientado por Valente (2003, p. 53), é a necessidade de uma abordagem em direitos humanos que permita “um olhar holístico embasado nos princípios básicos de universalidade, equidade, indivisibilidade, inter-relação na realização, respeito à diversidade e não discriminação”, evidenciando que não se pode garantir o direito humano à alimentação adequada se o indivíduo não possuir acesso à outros direitos – como o saneamento básico, a saúde – assim sendo, “um direito não pode ser realizado sem a existência dos demais” (LEÃO, 2013, p. 27), logo sem uma visão da totalidade dos direitos inerentes ao cidadão.

O artigo XXV da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, dispõe que “toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar para si e sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação” (DIAS, 2007, p. 96). Por isso, junto aos demais direitos humanos, há preconizado o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA). Em concordância com Leão (2013, p. 28), o DHAA “é indispensável para a sobrevivência. As normas internacionais reconhecem o direito de todos à alimentação adequada e o direito fundamental de toda pessoa a estar livre da fome como pré-requisitos para a realização de outros direitos humanos”.

Decorrente do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) surgiu, em 1966, a “expressão direito humano à alimentação adequada”. Já no Brasil, o conceito do DHAA “vem sendo discutido com profundidade [...], especialmente desde a criação da Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e Pela Vida, em 1992”, “desencadeando um amplo debate sobre o combate à exclusão social no contexto da promoção da cidadania e dos direitos humanos” (VALENTE, 2003, p. 54). Em concordância com Leão (2013, p. 29), em 2002 o Relator Especial da Organização das Nações Unidas (ONU) para o direito à alimentação definiu o DHAA da seguinte forma:

O direito à alimentação adequada é um direito humano inerente a todas as pessoas de ter acesso regular, permanente e irrestrito, quer diretamente ou por meio de aquisições financeiras, a alimentos seguros e saudáveis, em quantidade e qualidade adequadas e suficientes, correspondentes às tradições culturais do seu povo e que garantam uma vida livre do medo, digna nas dimensões física e mental, individual e coletiva. (LEÃO, 2013, p. 29).

Essa definição esclarece as condições para se ter garantido o direito à alimentação adequada, uma vez que não basta apenas o acesso aos alimentos, é imprescindível a certeza das condições desses, sendo seguros e saudáveis, em quantidade e qualidades adequadas. A definição também incorpora princípios normativos “explicados em detalhes no Comentário 12 sobre o artigo 11 do PIDESC”, onde é explicitado que “o direito à alimentação adequada se realiza quando todo homem, mulher e criança, sozinho ou em comunidade, tem acesso físico e econômico, ininterruptamente, a uma alimentação adequada ou aos meios necessários para sua obtenção” (CDESC, 1999 apud VALENTE, 2003, p. 54).

Segundo Valente (2002 apud VALENTE 2003, p. 54), “Hoje se desenvolve o conceito que o direito humano à alimentação deve ser visto como inseparável do direito humano à nutrição”, uma vez que “o alimento só adquire uma verdadeira dimensão humana quando transformado em um ser humano bem nutrido, saudável, digno e cidadão”. Assim, compreende-se que o DHAA é permeado por duas dimensões indivisíveis: “o direito de estar livre da fome e da má nutrição e o direito à alimentação adequada” (LEÃO, 2013, p. 29). Leão afirma que:

O DHAA começa pela luta contra a fome, mas caso se limite a isso, esse direito não estará sendo plenamente realizado. Os seres humanos necessitam de muito mais do que atender suas necessidades de energia ou de ter uma alimentação nutricionalmente equilibrada.

Os seres humanos em condição de boa nutrição, saudáveis, com dignidade e cidadania exercida, precisam, então, acessar uma alimentação adequada e, para isso, não basta apenas o acesso à alimentos, é necessário comprometimento com diversos aspectos, dentre eles “elementos de justiça social e econômica” (LEÃO, 2013, p. 30), que podem ser verificados na Figura 2, a seguir.

Figura 2 - Representação gráfica dos aspectos da alimentação adequada



Fonte: Informações compiladas de Leão e Recine (2011 apud LEÃO, 2013, p. 30) e Valente (2003, p. 54).

Tal como pode ser visto, a dimensão da alimentação adequada dialoga com diversos elementos e a relevância de conhecê-los se justifica, pois é a partir da compreensão da totalidade do DHAA que podemos reconhecer quando há uma violação de direito, qualificando, assim, a luta. Valente (2003, p. 55) corrobora com o debate, acrescentando que o:

Direito humano à alimentação adequada depende de muito mais do que da simples disponibilidade de alimentos, mesmo que saudáveis. Depende do respeito a práticas e hábitos alimentares, do estado de saúde das pessoas, da prestação de cuidados especiais a grupos humanos social e biologicamente vulneráveis (crianças, gestantes, idosos, portadores de necessidades especiais, entre outros) e de estar inserido em um processo de construção da capacidade de todo ser humano de alimentar e nutrir a si próprio e à sua família, com dignidade, a partir do seu trabalho no campo ou na cidade.

Entendidas as dimensões do DHAA, há necessidade de compreendermos os conceitos chave para realização desse, que são: “a disponibilidade, a adequação, o acesso (físico e econômico) e a estabilidade de alimentos” (LEÃO, 2013, p. 30), observados na Tabela 1.

Tabela 1 - Conceitos-chave para realização do DHAA

Disponibilidade	Adequação	Acesso (físico e econômico)	Estabilidade
<p>Pode ocorrer das seguintes formas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Diretamente, por meio de terras produtivas; pesca; caça; coleta de alimentos;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Deve ser pensada para contemplar o consumo apropriado de padrões alimentares, incluindo valores associados à preparação e ao consumo de alimentos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Físico: deve ser acessível a todos: lactantes, crianças, idosos, pessoas com problemas de saúde, presos, entre outros. Precisa ser acessível, também, a pessoas em situação de desastres ambientais e vulnerabilidades socioeconômicas;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tanto a disponibilidade de alimentos como a acessibilidade a eles devem ser garantidas de maneira estável. Isso significa que alimentos adequados devem estar disponíveis e acessíveis, de forma regular e permanente, durante todo o ano.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- A partir de alimentos comprados em rede de comércio local ou obtidos por outro meio, como exemplo temos a política pública de Assistência Social com o benefício da cesta-básica.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A adequação implica o acesso a alimentos saudáveis que tenham como atributos: acessibilidade física e financeira, sabor, variedade, cor e aceitação cultural.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Econômico: implica acesso aos recursos necessários para a obtenção de alimentação adequada com regularidade, durante todo o ano.</li> </ul>	

Fonte: Informações compiladas de Leão (2013, p. 31-32).

Destarte, compreende-se que a efetividade do direito humano à alimentação adequada perpassa muitos fatores, havendo necessidade de refletir o modo de produção, o acesso a esse alimento – tanto econômico quanto físico – e a cultura alimentar dos povos e das pessoas com necessidades específicas, enfim, é requerido um vasto conhecimento de todos os processos do

alimento até sua chegada na mesa do brasileiro. Em resumo, a realização e a promoção do DHAA, segundo Leão (2013, p. 33), transitam por múltiplas dimensões e debates, sendo eles:

[...] promoção da reforma agrária, da agricultura familiar, de políticas de abastecimento, de incentivo a práticas agroecológicas, de vigilância sanitária dos alimentos, de abastecimento de água e saneamento básico, de alimentação escolar, do atendimento pré-natal de qualidade, da viabilidade de praticar o aleitamento materno exclusivo, da não discriminação de povos, entre outros.

Esse discernimento, juntamente ao conhecimento dos marcos legais do DHAA, são de grande valia na construção e no planejamento das políticas públicas, tendo em vista a intersectorialidade e a grande quantidade de elementos que abarcam o DHAA.

### 3.2 MARCOS LEGAIS DO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA

*[...] poucos fenômenos influíram tanto sobre o comportamento político dos povos quanto o fenômeno alimentar e a trágica necessidade de comer.*<sup>15</sup>

(Josué de Castro, 1968)

O início do processo de construção de marcos legais para garantia dos direitos humanos e do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) é datado dos anos 1940. Consoante Leão (2013, p. 46), “esse processo é dividido em três fases principais, como pode ser observado” na Tabela 2.

---

<sup>15</sup> Disponível em Ziegler (2012, p. 88).



Tabela 2 - Três principais fases da construção de marcos legais na garantia dos direitos humanos e do DHAA

<b>1 fase</b> <b>Articulação e Adoção</b>	Adoção dos direitos humanos e do Direito Humano à Alimentação Adequada no direito nacional e internacional (formalização).	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1941: Declaração das Quatro Liberdades;</li> <li>- 1948: Declaração Universal dos Direitos Humanos;</li> <li>- 1966: PIDESC.</li> </ul>
<b>2 fase</b> <b>Ratificação e ampliação da abordagem e conteúdo</b>	A ampliação da abordagem e do conteúdo dos direitos humanos e do DHAA.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1976: Ratificação do PIDESC;</li> <li>- Estudos de Absjorn Eide sobre o artigo 11 do PIDESC.</li> </ul>
<b>3 Fase</b> <b>Promoção e realização</b>	A promoção do reconhecimento dos direitos humanos e do DHAA em todo o mundo	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1996: Cúpula Mundial da Alimentação da FAO;</li> <li>- 1999: Comentário Geral 12 sobre o DHAA;</li> <li>- 2000: Designação do Relator Especial da ONU para o DHAA;</li> <li>- 2002: Cúpula Mundial da Alimentação da FAO: cinco anos depois;</li> <li>- 2002: Grupo de trabalho Intergovernamental sobre as Diretrizes Voluntárias;</li> <li>- 2004: Adoção das Diretrizes Voluntárias.</li> </ul>

Fonte: Adaptado de Leão (2013, p. 46).

A primeira fase, denominada “Articulação e Adoção”, é marcada por três acontecimentos. O *Discurso das Quatro Liberdades*, de janeiro de 1941, foi o momento em que Franklin D. Roosevelt, presidente dos Estados Unidos da América, “falou em seu discurso ao Congresso sobre as quatro liberdades básicas” (LEÃO, 2013, p. 47), sendo elas: liberdade de expressão, de culto, de não passar necessidade e de não sentir medo.

O segundo momento, de extrema importância, em nível internacional e nacional, foi a Declaração Universal dos Direitos Humanos. De acordo com Leão (2013, p. 47), “Após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945) muitos países abraçaram o Discurso das Quatro Liberdades, que foram incluídas na Declaração Universal dos Direitos Humanos”, assim “A declaração foi adotada e proclamada em 10 de dezembro de 1948 pela Assembleia Geral da ONU, por meio da resolução 217 A (III) da ONU”. A mesma autora evidencia que:

A Declaração Universal, que representa a consolidação de conquistas resultantes da luta dos povos contra a opressão e abusos de poder, foi provada em um movimento em que a humanidade ainda se encontrava sob o forte impacto das atrocidades ocorridas durante a Segunda Guerra. Ela é um documento referência para a promoção e o respeito efetivo dos direitos humanos em todas as partes do mundo. A declaração é um marco no Direito Internacional, uma vez que, além de definir os direitos fundamentais do ser humano, estabelece, com base no princípio da dignidade da pessoa humana, a universalidade, interdependência e a indivisibilidade desses direitos. (LEÃO, 2013, p. 47).

A declaração se transforma em um marco que incorpora estrutura teórica à luta por direitos humanos no mundo e no Brasil, logo, é “expressão de compromisso político”, reforçando “a obrigação dos Estados em garantir os direitos humanos de todos que estão em seu território” (LEÃO, 2013, p. 48).

Em seu artigo XXV, a Declaração Universal dos Direitos Humanos salienta que “toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação [...]” (ONU, 1948 apud VALENTE, 2003, p. 53), desse modo, “a formulação da [Declaração] foi um passo importante para a adoção do DHAA nos instrumentos de direitos humanos” (LEÃO, 2013, p. 48), uma vez incluído o direito à alimentação na redação.

O terceiro acontecimento da primeira fase foi o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), que assinala a “elaboração e adoção de tratados de direitos humanos”. Leão (2013, p. 48) enfatiza que:

Os instrumentos de direitos humanos, tais como a Declaração Universal dos Direitos Humanos e o PIDESC são resultados da discussão e elaboração coletiva dos países. Ou seja, a violação ou a realização de direitos deixa de ser algo de interesse meramente nacional e passa a ser objeto de consideração de toda a sociedade internacional.

O que dá mais legitimidade à luta e garante que os poderes públicos, em âmbito internacional, tenham a obrigação de prezar pelos direitos humanos e não transgredi-los.

Nesse campo germina a elaboração, iniciada em 1951, do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, e adotado, enquanto instrumento, pela Assembleia Geral da ONU, em 1966. Conforme Leão (2013, p. 49), o PIDESC representa um marcante mecanismo de inserção do Direito Humano à Alimentação Adequada ao debate internacional, uma vez que em seu artigo 11, consoante o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – CDESC – (1966 apud Valente, 2003, p. 53), “reconoce el derecho de toda persona a un nivel

de vida adequado para sí y su familia, incluso alimentación...” inserindo “[...] el derecho de toda persona a estar protegida contra el hambre”. Assim, definindo as necessidades para o alcance do DHAA.

A segunda fase, denominada *Ratificação e ampliação da Abordagem e Conteúdo*, é marcada pela ratificação do PIDESC, em 1976, e também por consideráveis contribuições no campo acadêmico. Leão (2013, p. 50) realça que “Na década de 1980, foram registradas importantes contribuições adicionais, voltadas para a promoção da realização progressiva do DHAA. Vários trabalhos acadêmicos foram realizados na década de 1990 por organizações não governamentais internacionais”. De Asbjorn Eide, Relator Especial da Subcomissão de Promoção e Proteção dos Direitos Humanos, surgiu um relevante aporte. Segundo Leão (2013, p. 5), “Seu estudo sobre o conteúdo do artigo 11 do PIDESC foi publicado em 1987. O trabalho de Eide foi o primeiro esforço da ONU para dar significado e entendimento ao conteúdo do artigo 11 sobre o DHAA”, esse “trabalho também propiciou o entendimento, em particular, do significado das obrigações dos Estados que ratificaram o PIDESC”. Eide, em seu trabalho, “explicou os níveis de obrigações, isto é, respeitar, proteger, promover e prover os direitos humanos econômicos, sociais e culturais” (LEÃO, 2013. p. 50).

A terceira fase, intitulada fase da *Promoção e Realização*, é apontada pela promoção do reconhecimento do Direito Humano à Alimentação Adequada no mundo e é marcada por seis momentos importantes. Um desses, a Cúpula Mundial da Alimentação, ocorreu em Roma, no ano de 1996. Esse evento foi proporcionado pela Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO) e pela Organização Mundial da Saúde (OMS). Leão (2013, p. 50) aponta que:

O Brasil esteve representado e aprovou, junto com os demais países presentes, uma Declaração e um Plano de Ação que visava ao combate da fome no mundo. Os países participantes reconheceram o direito de toda pessoa a ter acesso a alimentação sadia e nutritiva e assumiram o compromisso de realizar esforços constantes para erradicar a fome em todos os países, tendo como meta principal reduzir à metade o número de pessoas atingidas pela desnutrição até o ano de 2015.

Em concordância com Belik (2012, p. 97), “A cúpula foi um marco no sentido de estabelecer que a Segurança Alimentar deveria ser abordada em três níveis: das nações, do domicílio e dos indivíduos”, e que a temática deveria comportar “quatro dimensões de atuação para as políticas públicas: disponibilidade, o acesso, a estabilidade e a utilização dos alimentos” (BELIK, 2012, p. 97).

Entende-se que esse evento trouxe mais embasamento político à luta contra a fome no mundo. Segundo Albuquerque (2009, p. 896), “Um dos encaminhamentos da Cúpula Mundial da Alimentação foi a solicitação de especialistas das Nações Unidas para os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, da definição do conceito e das formas de operacionalização do DHAA”, ocorrendo por meio da interpretação do artigo 11 do PIDESC. Essa solicitação, foi elaborada efetivamente, em 1999, pela ONU, intitulada *Comentário Geral 12 sobre o Direito Humano à Alimentação Adequada*, documento que reafirma o DHAA e marca a entrada efetiva da FAO na promoção do DHAA. Conforme Belik (2003, p. 14), “esse documento transformou-se em um marco para as organizações de direitos humanos e um norte para toda a comunidade internacional”.

O Comentário 12 insiste na necessidade e na obrigação que todos os estados têm em respeitar, proteger e realizar o direito. Logo, o Comentário evidencia notáveis pontos à garantia do DHAA, uma vez que discorre sobre as violações e obrigações nacional e internacionais da temática. Após esse momento, é “no ano 2000 que a Comissão de Direitos Humanos da ONU designou um Relator Especial sobre o Direito à Alimentação”. A relevância desse fato é que um relator possui o papel de “investigar, supervisionar e sugerir soluções para os problemas dos direitos humanos em países e territórios determinados (por países) ou violações específicas aos direitos humanos em todo o mundo (por temáticas)”<sup>16</sup>.

Em conformidade com Leão (2013, p. 51), foi entre os anos de 2000 e 2002 que ocorreu a realização de “vários eventos sobre o DHAA, em preparação para a Cúpula Mundial da Alimentação: cinco anos depois”. A Cúpula ocorreu na cidade de Roma, em 2002. Ela foi muito expressiva quanto à luta do direito à alimentação, uma vez que “naquele momento, a promoção e a implementação do Direito Humano à Alimentação Adequada foram integralmente reconhecidas como obrigações dos Estados” (LEÃO, 2013, p. 51). No processo de desenvolvimento da Cúpula, houve negociações que “resultaram no consenso da necessidade de se elaborar diretrizes voluntárias em apoio à realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar nacional” (LEÃO, 2013, p. 51).

Doravante, com a necessidade de elaboração de “Diretrizes Voluntárias em Apoio à realização do DHAA no contexto da segurança alimentar nacional”, oriunda da Cúpula Mundial da Alimentação de 2002, “o Conselho da FAO instituiu formalmente um Grupo de Trabalho Intergovernamental (GTI) para elaborar um conjunto de diretrizes voluntárias com

---

<sup>16</sup> Retirado e traduzido de EDTEC. **Qué es un Relator Especial**. Disponível em: <<http://www.ediec.org/es/areas/mecanismos-de-la-onu/relator-especial/>>. Acesso em: 6 dez. 2015.

recomendações aos países sobre como promover a realização progressiva do DHAA” (LEÃO, 2013, p. 51). Esse grupo significou grande avanço na discussão do direito à alimentação, uma vez que “foi a primeira vez que o DHAA foi substancialmente discutido em detalhes entre governos e no âmbito de um órgão da FAO. Foi também a primeira vez que os Estados chegaram a um acordo sobre uma conceituação mais precisa sobre o DHAA” (LEÃO, 2013, p. 51). O GTI, após “quatro sessões e uma reunião interseccional durante seu mandato de dois anos”, concluindo o trabalho “em novembro de 2004, quando as Diretrizes Voluntárias foram adotadas” mostrando que a “realização dos direitos humanos é fundamental para a efetividade de programas e políticas de diversas áreas como economia, comércio, educação, alimentação e nutrição” (LEÃO, 2013, p. 52).

A aprovação das Diretrizes Voluntárias, “em novembro de 2004 pelos 151 países que compõe o conselho da FAO”, representa importante instrumento na luta pela garantia do DHAA, posto que seu objetivo “é proporcionar orientação prática aos países para a realização progressiva do Direito Humanos à Alimentação Adequada” (LEÃO, 2013, p. 51). Em sua estrutura, há textos com os “principais instrumentos jurídicos internacionais e definições de segurança alimentar, DHAA e abordagens em direitos humanos”; bem como “ações e compromissos internacionais”. Conforme Leão (2013, p. 52):

As Diretrizes Voluntárias também reconhecem que pessoas marginalizadas e vítimas de emergências e conflitos necessitam de atenção especial. Elas abordam o sistema jurídico, o monitoramento da realização do DHHA e o papel de órgãos de direitos humanos independentes [...] uma vez que, o objetivo fundamental das Diretrizes Voluntárias é proporcionar orientação prática a todos os Estados para a implementação efetiva do DHAA, no contexto da indivisibilidade dos direitos humanos.

Desse modo, as diretrizes preconizam que os Estados cumpram suas obrigações com a realização progressiva do DHAA; que promovam a boa gestão dos assuntos públicos adotando enfoque holístico e global enquanto fator essencial para erradicação da pobreza e da fome. (LEÃO, 2013, p. 53).

### **3.2.1 Marcos legais do Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil**

No contexto Brasileiro, os marcos legais do DHAA iniciaram com o debate propiciado por Josué de Castro entre os anos de 1933 a 1973. Para melhor compreensão dos marcos legais no Brasil, podemos acompanhar a linha do tempo do Direito Humano à Alimentação Adequada demonstrada na Tabela 3.

Tabela 3 - Linha do Tempo do DHAA no Brasil

Década de 30 e 40	Década de 70 e 80	Década de 1990	1ª Década de 2000
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Primeiras noções sobre a alimentação adequada.</li> <li>- Josué de Castro aponta para a natureza social, econômica e política da fome e má nutrição.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Políticas de alimentação e nutrição de caráter assistencialista e compensatório.</li> <li>- Na prática persiste a ideia de políticas de alimentação como caridade.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Retrocesso das políticas públicas de alimentação e nutrição.</li> <li>- Mobilização da sociedade brasileira – campanha nacional contra a fome, miséria e pela vida, encabeçada por Betinho.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Recriação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e valorização da política intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) para promoção do DHAA.</li> <li>- Criação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) que dispõe sobre o SISAN.</li> <li>- Inserção do direito à alimentação na Constituição.</li> </ul>

Fonte: Leão (2013, p. 56).

O médico e sociólogo Josué de Castro foi “quem primeiro denunciou a fome e a má nutrição como fenômenos sociais, percebidos até então como naturais, estritamente biológicos” (LEÃO, 2013, p. 55). Ele evidenciou “a percepção da fome como violação de um direito fundamental e fruto de uma sociedade injusta”, trazendo “definitivamente o debate sobre os determinantes da fome da esfera biológica para as esferas política, econômica e social.” (IDEM). Assim sendo, Josué conduziu a percepção de que o fenômeno da fome era proveniente da desigualdade socioeconômica oriunda do sistema Capitalista. Castro complementa:

Querer justificar a fome do mundo como um fenômeno natural e inevitável não passa de uma técnica de mistificação para ocultar as suas verdadeiras causas que foram, no passado, o tipo de exploração colonial imposto à maioria dos povos do mundo, e, no presente, o neocolonialismo econômico a que estão submetidos os países de economia primária, dependentes, subdesenvolvidos, que são também países de fome. (CASTRO, 2003 apud LEÃO, 2013, p. 55).

Apesar das denúncias feitas por Josué de Castro sobre a fome e sua compreensão enquanto um “direito fundamental”, o governo insistia em tomar a alimentação como caridade. Leão (2013, p. 55) afirma que “nas décadas de 1970 e 1980, a agenda governamental para as políticas de alimentação e nutrição [privilegiou] programas de caráter assistencialista e compensatório direcionados às ações contra a fome e a pobreza das populações que viviam em total exclusão social”. Contudo, salientam Maluf, Menezes e Valente (1996, p. 71) que “a questão alimentar é mais complexa do que promover distribuição de alimentos ou estimular

iniciativas localizadas de geração de emprego (sem dúvidas indispensáveis)”. É necessário uma visão ampla das condições de qualidade de vida e de acesso aos direitos pelos indivíduos, porém o governo não possuía clareza da totalidade de fatores que desencadeavam a fome, portanto, realizava ações fragmentadas e imediatistas, reafirmando o caráter assistencialista vinculado, muitas vezes, à concessão de benefícios à glorificação de políticos e/ou benevolência, ao invés de reafirmar a luta por políticas públicas.

A introdução das ideias neoliberais no Brasil, no começo da década de 1990, foi acompanhada pelo retrocesso das políticas sociais, acarretando na desarticulação, principalmente, na “área da alimentação e nutrição”. Consoante Leão (2013, p. 55), “como reação a esse cenário, surge ampla mobilização social liderada por Hebert De Souza, o Betinho, que resultou na campanha nacional ‘Ação da Cidadania contra a Fome e a Miséria e pela Vida’”. Foi a partir da popularização dessa campanha “que se iniciaram os debates e discussões que deram origem à proposta de uma política nacional de segurança alimentar e nutricional”. (LEÃO, 2013, p. 55).

O movimento da Ação da Cidadania foi responsável por “colaborar fundamentalmente para a implementação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA)” (MALUF; MENEZES; VALENTE, 1996, p. 69). A criação do conselho, em abril de 1993, foi de grande importância, uma vez que a partir dele houve a “busca de soluções para os problemas da fome e da miséria no país (MALUF; MENEZES; VALENTE, 1996, p. 70). O CONSEA, juntamente com a Ação da Cidadania, realizou “a primeira Conferência Nacional de Segurança Alimentar (CNSA)”, em julho de 1994. De acordo com Maluf, Menezes e Valente (1996, p. 70), a CNSA “produziu uma declaração política e um documento programático com as condições e requisitos para uma Política Nacional de Segurança Alimentar”. Com o governo Cardoso, a temática da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) é “abandonada” e o CONSEA “substituído por um novo arranjo apresentado como Comunidade Solidária” (GOMES JÚNIOR, 2007, p. 259).

Em 2003, com a recriação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), há a retomada do debate sobre SAN e DHAA, destacando a necessidade de bases legais na área. Maluf, Menezes e Valente (1996, p. 78) evidenciam que o CONSEA “apresenta a segurança alimentar como “[...] um objetivo nacional básico e estratégico” devendo “permeiar e articular, horizontal e verticalmente, todas as políticas e ações das econômicas e sociais de todos os níveis de governo [...]”. Desse modo, Leão (2013, p. 56) destaca que o Brasil vem “[...] debatendo e construindo as bases para o reconhecimento do DHAA há algumas décadas” e que “nos últimos anos o país editou as bases legais e institucionais que respeitam, protegem, promovem e proveem o direito à alimentação adequada” (LEÃO, 2013, p. 56). E, como

exemplo desse movimento, temos a criação da Lei 11.346, lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), em 2006, configurando um importante “componente do DHAA”.

Conforme Leão (2013, p. 57), a LOSAN “foi elaborada em 2005 a partir da atuação do CONSEA e com ampla participação de representantes do governo e da sociedade civil”. Sendo sancionada em 2006, “a LOSAN representa um grande avanço para a exigibilidade do DHAA através de mecanismos estatais” (LEÃO, 2013, p. 57). É, também, na LOSAN que temos a previsão para criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), importante mecanismo na conquista do DHAA. Essa lei geral, segundo Ziegler – ex-relator da ONU para o DHAA – “seria uma base, a partir de onde derivariam, de forma coerente, todas as leis, políticas públicas, decisões e ações públicas relativas à SAN e ao DHAA” (ZIEGLER, 2003 apud LEÃO, 2013, p. 58). No Artigo 2º da LOSAN temos a reafirmação do conceito e do conteúdo normativo do DHAA, em que a alimentação adequada é entendida como:

[...] Direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal, devendo o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população. (BRASIL, 2006).

Na LOSAN encontram-se mencionadas estratégias de suporte ao DHAA. Dentre eles, no Artigo 4º da LOSAN há o estabelecimento de qual a “abrangência da noção de segurança alimentar”, em que as questões “acesso aos alimentos, conservação da biodiversidade, promoção de direitos, garantia de qualidade, acesso à informação, produção e comercialização” fazem parte (GOMES JÚNIOR, 2007, p. 320). A LOSAN reafirma, conforme Gomes Júnior (2007, p. 321), que:

Qualquer intervenção que tenha como foco a consecução do direito humano à alimentação e à segurança alimentar deve ter em conta dimensões sociais, econômicas, ambientais, culturais e regionais, o respeito à soberania alimentar dos países para estabelecer o que e como produzir alimentos e como consumi-los, respeitando os hábitos e práticas culturais dos povos, sem perder de vista tudo que se relaciona às exigências para uma vida saudável.

Assim, uma marcante estratégia da LOSAN é a criação do já citado SISAN, o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, que representa “uma das experiências mais ousadas e inovadoras no campo das políticas públicas brasileiras e, quiçá, internacionais, pois materializa uma antiga ideia de responder a problemas complexos” como a insegurança



alimentar e nutricional, “por meio de intervenção intersetorial e multidisciplinar por parte do Estado” (BEGHIN, 2013, p. 1).

Destarte, em concordância com a lei, em seu Artigo 7º:

A consecução do Direito Humano à Alimentação adequada e da Segurança Alimentar e Nutricional da população far-se-á por meio do SISAN, integrado por um conjunto de órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e pelas instituições privadas, com ou sem fins lucrativos [...] (BRASIL, 2006).

Então, compreende-se que se trata “[...] de um sistema público, que possibilita a gestão intersetorial e participativa e a articulação entre os entes federados para a implementação das políticas promotoras da SAN, numa perspectiva de complementariedade e otimização das potencialidades de cada setor” (MDS, 2010, p. 6).

Os objetivos do SISAN, conforme o artigo 10º da LOSAN, são “formular e implementar políticas e planos de segurança alimentar e nutricional, estimular a integração dos esforços entre governo e sociedade civil, bem como promover o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação da SAN do país” (BRASIL, 2006). Essas ações devem buscar atender os princípios e diretrizes preconizados pela LOSAN. Os princípios são: “a Universalidade e equidade no acesso à alimentação; Autonomia e dignidade das pessoas; Participação social em todas as etapas da gestão das políticas públicas, em todas as esferas de governo; e a Transparência” (BRASIL, 2006). Além dos princípios, há as seguintes diretrizes:

Promoção da intersetorialidade; Descentralização em regime de colaboração entre as esferas de governo; Monitoramento da situação alimentar e nutricional; Medidas diretas e imediatas para garantir o acesso à alimentação adequada; Articulação entre orçamento e gestão; Estímulo ao desenvolvimento de estudos, pesquisa e capacitação de recursos humanos. (BRASIL, 2006).

Após o conhecimento dos princípios e diretrizes que regem esse sistema, faz-se necessário salientar, que o sistema é “integrado por uma série de órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e Municípios afetos à SAN” (MDS, 2010, p. 6). Na Figura 3, a seguir, estão ilustrados os integrantes do SISAN.

Figura 3 - Representação gráfica dos integrantes que compõe o SISAN



Fonte: Informações compiladas de MDS (2016, P. 6).

Desse modo, é possível um “forte engajamento político dos setores e atores sociais” que compõe o SISAN, na “formulação e implementação de políticas e ações de combate à fome, de promoção da SAN e de garantia do DHAA” (CONSEA/MG, 2016, p. 1).

De acordo com o CONSEA/MG (2016, p. 1) “para concretizar as dimensões que compõem a SAN, o SISAN foi proposto a partir de dois princípios estruturais: a intersetorialidade e a participação social”. Embora sejam “pressupostos desafiadores para um sistema público, uma vez que exigem quebra de paradigmas no modo de operar as políticas públicas”, são de fundamental relevância à luta pelo pleno funcionamento desse sistema. (CONSEA/MG, 2016, p. 1). A participação social é “uma característica importante do processo de construção das políticas públicas de SAN no Brasil”, seja “na formulação ou no controle social das diversas iniciativas”, ocorrendo por meio das Conferências Nacionais de SAN, pelo Conselho Nacional de SAN e os conselhos estaduais e municipais (MDS, 2010, p. 8),

assegurando “sustentabilidade política e institucional” ao processo. Outros exemplos de sistemas públicos que possuem o princípio da participação social, é o Sistema Único de Saúde (SUS) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) (BEGHIN, 2013, p. 1), e nos remetem à importância de outro princípio estrutural do SISAN: a intersetorialidade.

A hegemonia do modelo neoliberal globalizante, no final da década de 1980 e início da década de 1990, “traz consigo políticas públicas pontuais, seletivas e fragmentadas”, em que elas, “ficam caracterizadas mais pela manutenção e garantia do controle social, do que pela busca efetiva e plena do desenvolvimento social e consolidação de seu caráter público universalizador”. (CAMARGO, 2016, p. 2). Contudo, é com o processo de redemocratização dos anos 80 que o “debate sobre descentralização das políticas sociais, reorientação da gestão, participação social, integração e convergência de ações ganha maior destaque na agenda das políticas públicas no Brasil e na América Latina, revigorando a discussão sobre intersetorialidade” (JUNQUEIRA, 1997 apud ENSP/FIOCRUZ, 2016, p. 5).

A importância da intersetorialidade se deve ao fato de que é por meio dela que é propiciado “o rompimento das fragmentações dos núcleos de saber/poder constituídos na sociedade, pois pressupõe a integração entre políticas, setores, conhecimentos historicamente separados com o intuito do controle sobre tal” (CAMARGO, 2016, p. 5), constituindo-se “numa nova concepção de organização governamental, que deve influir no planejamento, na execução e no controle da prestação de serviços” (JUNQUEIRA, 1997, apud ENSP/FIOCRUZ, 2016, p. 17). Em vista disso, a intersetorialidade pode ser entendida enquanto:

[...] articulação estratégica voltada à convergência de iniciativas e integração de recursos gerenciais, financeiros e humanos com o objetivo de organizar de maneira mais colaborativa, articulada e flexível o padrão tradicionalmente fragmentado das estruturas burocráticas institucionais públicas. [...] só [sendo] possível pelo diálogo e articulação permanentes entre diferentes setores e sistemas. (CONSEA/MG, 2016, p. 2).

Evidenciado pelo CONSEA/MG (2016, p. 2), a intersetorialidade do sistema nacional de SAN faz-se imprescindível, pois retoma a relação do SISAN com os demais sistemas públicos. O SUS, o SUAS e o SISAN compartilham de mesmos pressupostos no campo de seus princípios. O SUS “objetiva a integralidade das ações de promoção, proteção e recuperação e as inter-relações entre as dimensões biopsicossociais do processo saúde-doença”, já o “SISAN destina-se a aproximar a produção, abastecimento, comercialização e consumo dos alimentos, considerando também suas inter-relações” (BURLANDY, 2009, p. 852), e o SUAS assegura o direito à Assistência Social.

Apesar de enfocarem políticas diferentes, esses sistemas se destinam a considerar o cidadão por sua “totalidade, como um sujeito histórico, social, político e cultural, inserido num contexto de relações complexas e amplas, sejam elas no âmbito familiar, comunitário e na prevenção e enfrentamento de vulnerabilidades e de riscos sociais”, sendo então, “imprescindível a integração de ações, o que pressupõe também a articulação com as demais políticas públicas, através da intersetorialidade” (CAMARGO, 2016, p. 6). Assim, muitas vezes, os referidos sistemas atendem ao mesmo público, contudo, na prática, possuem pouca ou nenhuma articulação e conexão, constituindo-se enquanto um dos maiores desafios postos atualmente às políticas públicas.

Conclui-se, consoante Camargo (2016, p. 6), que o “desafio que nos está colocado é a efetivação da intersetorialidade como uma estratégia alternativa de gestão social, que precisa de uma integração entre as políticas públicas”, sendo indispensável o reconhecimento de que “a intersetorialidade é fundamental na atuação e enfrentamento dos problemas estruturais da sociedade brasileira”, tanto na saúde e na assistência social quanto na segurança alimentar e nutricional. (CAMARGO, 2016, p. 6). Destarte, possibilitando o diálogo do SISAN com os Centros de Saúde (CS), os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), os Centros de Referência Especializados da Assistência Social (CREAS), os programas sociais, entre outros. (CONSEA/MG, 2016, p. 3). Desse modo, após explanação sobre o SISAN, compreende-se que a participação social e a intersetorialidade – articulando com os sistemas únicos e outras políticas, juntamente a LOSAN, são essenciais para a conquista do DHAA e potencializam o debate, concedendo subsídios à luta e à reafirmação das obrigações do estado para com os direitos.

Outro relevante suporte legal do DHAA foi a aprovação, em fevereiro de 2010 no Congresso Nacional, da Emenda Constitucional Nº 64. Até esse momento, na Constituição Federal do Brasil de 1988 (CF88), não havia menção ao direito à alimentação. E foi, a partir da EC Nº 64, que esse direito adentrou o Artigo 6º da referida Constituição. Leão (2013, p. 56) salienta que “a inclusão da alimentação como direito social na Constituição Brasileira é fruto da ampla mobilização social e, portanto, uma reafirmação da sociedade brasileira de que a insegurança alimentar é uma inaceitável violação da dignidade humana e necessita de esforços”.

Frente à constatação de que a inclusão do direito à alimentação só ocorreu por intensa mobilização social, Monteiro (2011, p. 3) enfatiza as justificativas para essa inclusão, “sendo as razões mais relevantes”:

a) a concepção do direito à alimentação como um direito fundamental formalmente constitucional; b) a reafirmação do compromisso do povo brasileiro com inúmeros tratados internacionais que dispõe sobre o direito fundamental ao acesso à alimentação adequada; c) o reforço para os argumentos políticos (nas três esferas de governo) e jurídicos com o objetivo de implementar políticas públicas, voltadas ao direito fundamental à alimentação adequada; d) a possibilidade de que o aviltamento à alimentação adequada deverá ser taxado por inconstitucional; e) a inserção de tal direito na Constituição possibilita mais uma importante garantia para o povo brasileiro frente à crise mundial de alimentos; f) sedimentar um novo efeito cliquet, ou seja, um marco que servirá como verdadeira cláusula de proibição do retrocesso nas políticas públicas.

Em vista desses argumentos e com a aprovação da Emenda Constitucional 64:

Cada pessoa passa a ser “titular de direito” e não um mero “beneficiário” de políticas públicas que promovem o acesso à alimentação adequada e regular, devendo o Estado adotar todas as medidas necessárias, principalmente a elaboração de instrumentos legais, para concretizar esse direito humano, sob pena de ser responsabilizado no caso de violação. (LEÃO, 2013, p. 143).

Dessa forma, o direito à alimentação adequada – juntamente aos outros direitos sociais, prescritos no Artigo 6º da CF88 – conquista mais um suporte para sua garantia, desenhando-se tal e qual “um direito tutelado pela CF e qualquer tipo de restrição ou violação pode ter um efeito jurídico” (LEÃO, 2013, p. 143), assim, “as pessoas que têm, por qualquer motivo, dificuldades de acesso ao alimento adequado são pessoas que agora têm “direitos” garantidos na Constituição Federal, e o governo pode ser responsabilizado se esse direito não for atendido” (LEÃO, 2013, p. 56).

### 3.3 A DISCUSSÃO SOBRE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL E O DHAA

*Se as palavras pudessem alimentar os homens,  
ninguém teria mais fome.<sup>17</sup>*  
(The Economist, 2009)

A fim de principiar o debate a respeito da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) faz-se necessário a compreensão do processo histórico que originou o conceito e os dilemas atrelados a ela. Burity et al (2010, p. 11) esclarece que “a questão alimentar está relacionada com os mais diferentes tipos de interesses e essa concepção, na realidade, ainda é palco de

<sup>17</sup> Semanário Britânico. Londres, 21 de novembro de 2009. Disponível em: Ziegler (2012, p. 66).

grandes disputas”. Outro ponto salientado pela autora é que, por se tratar de um conceito que dialoga com diferentes aspectos da sociedade (sociais, econômicos, culturais, políticos), o termo está em constante evolução “na medida em que avança a história da humanidade e alteram-se a organização social e as relações de poder em uma sociedade” (BURITY et al, 2010, p. 11).

Newton Gomes Júnior (2007) discute, em sua tese, a ideia de segurança, a fim de melhor compreender o significado da SAN. Ele evidencia que o pensamento de “seguro, de garantia” contrapõe o “cenário de insegurança e de risco”, com a hipótese “da existência de uma real possibilidade de que algo venha a comprometer seriamente ou danificar irremediavelmente a nossa vida” (GOMES JÚNIOR, 2007, p. 120). Partindo disso, ele aponta que:

Há uma convergência entre os estudiosos da Segurança Alimentar e Nutricional quanto a origem ou, melhor, quanto a natureza do conceito. Todos concordam que seu significado primeiro, advém de uma noção de segurança nacional própria dos Estados europeus do século XX, particularmente nos anos que se seguiram a I Guerra Mundial (1914-1918). (GOMES JÚNIOR, 2007, p. 126).

Assim, evidencia-se que, para os países da Europa em um momento delicado de guerra e devastação econômica e social, ter segurança alimentar era questão de segurança nacional, como forma de “não ficar vulnerável a possíveis embargos, cercos ou boicotes, devido a razões políticas ou militares” (LEÃO, 2013, p. 13). Dando continuidade à construção histórica da SAN, segue, na Tabela 4, a linha do tempo do desenvolvimento histórico mundial do conceito.

Tabela 4 - Linha do tempo do desenvolvimento histórico do conceito de SAN

Momento histórico	Desenvolvimento histórico do conceito	Síntese
<b>I Guerra Mundial (1914-1918)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conceito de SAN voltado a noção de segurança nacional;</li> <li>- O alimento e acesso a ele são considerados arma a fim de não ficar vulnerável a outros países;</li> <li>- Formação de estoques estratégico;</li> <li>- Alimento não é visto como desenvolvimento humano e sim manutenção das estruturas de controle social e persuasão por parte do Estado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Alimentos = Segurança Nacional;</li> <li>- Controle social-persuasão.</li> </ul>
<b>II Guerra Mundial (1939-1945) e início dos anos 1940</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Criação da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1945.</li> <li>- Assinatura em 1948 da Declaração Universal dos Direitos Humanos das Nações Unidas, incluindo a alimentação como um dos direitos humanos básicos;</li> <li>- Tensão política entre os que entendiam o acesso à alimentação como um direito humano e os que compreendiam que a segurança alimentar seria garantido por mecanismos de mercado (FMI, Banco Mundial);</li> <li>- Fome e pobreza obstáculo para expansão do mercado contudo através da ajuda humanitária haveria remuneração de produtores e, por consequência, dos credores (bancos...). Forte ideário de ajuda humanitária frente ao quadro de miséria e fome;</li> <li>- Sobrevivência física do indivíduo (Preservá-lo vivo);</li> <li>- Não havendo pobreza a questão da SAN perde a razão de existir.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Direitos humanos x mecanismos de mercado;</li> <li>- Fome no mundo = ajuda humanitária;</li> <li>- Pobreza e SAN;</li> <li>- Sobrevivência do indivíduo.</li> </ul>
<b>Pós-II Guerra Mundial (dos anos 1940 aos anos 1960)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Temática tratada como insuficiência de produção e disponibilidade de alimentos;</li> <li>- Entrada da Revolução Verde. Alimentos viram mercadoria com a falsa ideia de salvação da fome mundial;</li> <li>- Início do processo de mecanização do campo, utilização de insumos químicos e modificação genética de sementes;</li> <li>- Bipolaridade oriunda da Guerra Fria.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Insuficiência de alimentos;</li> <li>- Revolução Verde.</li> </ul>

Momento histórico	Desenvolvimento histórico do conceito	Síntese
<b>Início dos anos 1970 (1972 a 1974)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Crise mundial de produção de alimentos;</li> <li>- Conferência Mundial de Alimentação de 1974 recomenda política de armazenamento estratégico associada à produção de alimentos;</li> <li>- Enfoque na alimento e não no ser humano;</li> <li>- Pobreza e fome = explosão demográfica. Teoria de Malthus;</li> <li>- Intensificação da Revolução verde enquanto solução dos problemas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Crise de alimentos;</li> <li>- Armazenamento estratégico e incentivo à produção;</li> <li>- Intensificação da Revolução Verde;</li> <li>- Pobreza e fome = explosão demográfica;</li> <li>- Alimento x ser humano.</li> </ul>
<b>Anos 1980</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Produção de alimentos não eliminou a fome;</li> <li>- Movimentos sociais exercem papel importante ao identificar e propor saídas para pobreza;</li> <li>- O conceito começa a ser visto além da oferta de alimentos;</li> <li>- Já começa a ser discutidas questões relativas à garantia do acesso físico e econômico aos alimentos, em quantidades suficientes, inclusive acesso à renda e à terra/território.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Não eliminação da fome com produção proposta nos anos 1970;</li> <li>- Movimentos sociais engajados;</li> <li>- Garantia do acesso físico e econômico e de quantidade suficientes;</li> <li>- Acesso à renda e à terra.</li> </ul>
<b>Final anos de 1980 e início de 1990</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conceito de SAN passa a incluir questões relativas a qualidade sanitária, biológica, nutricional e cultural dos alimentos;</li> <li>- Arelado ao conceito vem a noção de produção dos alimentos de forma sustentável, equilibrada e culturalmente aceitável;</li> <li>- A alimentação passa a ser inserida no contexto do direito à vida, da dignidade e satisfação das necessidades básicas;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Qualidade sanitária, biológica, nutricional e cultural;</li> <li>- Produção sustentável, equilibrada e culturalmente aceitável;</li> </ul>



Momento histórico	Desenvolvimento histórico do conceito	Síntese
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Alimento = direito a vida e satisfação das necessidades básicas.</li> </ul>
<b>A partir dos anos 1990</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cúpula mundial de Alimentação, 1996;</li> <li>- A partir da Cúpula, a SAN passa a ser relacionada definitivamente ao papel fundamental do Direito Humano à Alimentação Adequada;</li> <li>- A definição de SAN, pós-Cúpula, dialoga com a garantia, a todos, das condições de acesso a alimentos básicos de qualidade, em quantidade suficientes, de modo permanente e sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, com base em práticas saudáveis, contribuindo para a existência digna, em um contexto de desenvolvimento integral da pessoa humana.</li> <li>- Questão da renda para aquisição de alimentos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- DHAA E SAN;</li> <li>- Qualidade, quantidade suficientes de modo permanente;</li> <li>- Renda para aquisição de alimentos.</li> </ul>

Fonte: Quadro elaboração própria com informações compiladas de Gomes Júnior (2007, 1771-141) e Leão (2003, p. 13-14).

Na conjuntura mundial, o conceito de SAN passou por diversos entendimentos até os dias atuais, caracterizando-se um importante mecanismo na garantia de direitos. Perpassou desde a apreensão, enquanto segurança nacional, controle social, persuasão dos povos, a ajuda humanitária e garantia de sobrevivência do indivíduo. Também foi entendido enquanto mecanismo de controle do mercado, relacionado à pobreza e à fome, posteriormente compreendido tal qual insuficiência de alimentos e estratégia de armazenamento. Com o decorrer dos anos, e a partir de intensa luta social, adentrou a percepção de direito e passou a significar a garantia de acesso físico e econômico aos alimentos, em quantidades suficientes e permanentes à população, sendo relacionada também ao acesso à renda e à terra, momento em que a qualidade sanitária, biológica, nutricional e cultural e a produção sustentável, juntamente com a relação estabelecida entre o Direito Humano à Alimentação Adequada e a SAN, compuseram sua concepção.

Transposto esses anos de construção do conceito, em que a luta e o debate dos movimentos sociais e da sociedade civil se fizeram presentes, obtivemos com clareza a assimilação da abrangência da segurança alimentar e nutricional:

[...] para o âmbito dos direitos sociais, econômicos e culturais, dotando-a de uma dimensão ampla que abriga questões que tanto influem na qualidade e quantidade de alimentos, quanto na garantia de continuação da existência adequada das condições para que a humanidade e o mundo que a contem, não desapareçam. (GOMES JÚNIOR, 2007, p. 149-150).

Dessa maneira, compreende-se que com o desenvolvimento histórico do conceito de SAN, a nível internacional, o termo adquiriu entendimento enquanto um direito social, vinculado à garantia do DHAA, orientador de políticas públicas. Assim, consoante Gomes Júnior (2007, p. 141), “o ato de se alimentar deixa de ser tomado pelo seu significado mais imediato, o de prover o organismo de nutrientes necessários sua manutenção e desenvolvimento e desloca-se para uma compreensão muito mais elevada” o que, sem dúvidas, embasou a implementação do debate no Brasil.

Consoante Gomes Júnior (2007, p. 174), “O precursor e seguramente um dos principais responsáveis pela inclusão do debate sobre segurança alimentar na agenda política brasileira, Renato Maluf desenvolveu, no início dos anos 1990”, “a ideia de que a promoção da segurança alimentar não cabia em formulações pautadas por iniciativas e ações de natureza transitória e assistencialistas focalizadas exclusivamente nos segmentos mais pauperizados da sociedade. (GOMES JÚNIOR, 2007, p. 174). Citado por Gomes Júnior (2007, p. 174), Maluf considerava que a SAN não era uma questão específica à população com vulnerabilidade socioeconômica, a Segurança Alimentar e Nutricional transitava em “todo o espectro das políticas públicas da renda ao emprego, da estrutura produtiva, circulação e comercialização dos alimentos, das políticas de importação e exportação aos controles de sanidade e preservação ambiental”, Desse modo:

A promoção da segurança alimentar estaria inextrincavelmente associada a noção de desenvolvimento nacional que, ao mesmo tempo em que contemplasse o crescimento econômico, promovesse uma desconcentração da riqueza, assegurasse a autonomia nacional e promovesse a justiça social (MALUF, 1994; 1995; 1998; 2000 apud GOMES JÚNIOR, 2007, p. 174).

No contexto brasileiro, quatro momentos merecem destaque na discussão da SAN: 1) a I Cúpula Mundial de Alimentação, em Roma nos anos de 1996 – já citada no subcapítulo anterior; 2) a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar (CNSA), em 1994; 3) o lançamento do projeto Fome Zero, em 2001 pelo Instituto Cidadania e, em 2003 pelo Governo Lula; e 4) a II Conferência Nacional de Segurança Alimentar, em 2004 (GOMES JÚNIOR, 2007, p. 188). Da Cúpula, foi apropriado o primeiro conceito de SAN utilizado no Brasil e

consolidado na I CNSA. Nessa conferência foram apontados “os requerimentos básicos para a promoção da SAN na sociedade”, em que “pela primeira vez no país, a noção de segurança alimentar, do Direito Humano Alimentação e das obrigações do Estado para com esse direito básico eram discutidas na sociedade e elevavam-se como ideias-força alterando a conjuntura e influenciando na agenda do governo” (GOMES JÚNIOR, 2007, p. 245).

Segundo o já referido autor, no Relatório Final da I CNSA está expresso que a segurança alimentar deveria ser “um objetivo nacional básico e estratégico”, devendo “permeiar todas as políticas e ações de todos os níveis de governo e ser perseguida por toda a sociedade” (I CNSAN, 1994, p. 6 apud GOMES JÚNIOR, 2007, p. 247). A partir da conferência foram destacadas condições e requisitos a fim de incentivarem a formulação da política nacional de SAN – só estabelecida em 2010 – com os temas: “questão agrária e desenvolvimento rural, políticas agrícolas e de abastecimento alimentar, políticas de desenvolvimento urbano, assistência social, saúde, educação, geração de emprego e renda e alimentação e nutrição (I CNSAN, 1994, p. 6 apud GOMES JÚNIOR, 2007, p. 252-256). Conclui Gomes Júnior (2007, p. 257) que “O que a I CNSA apresentou à sociedade brasileira naquele ano de 1994 foi uma nova e arrojada forma de compreender a questão alimentar, desbordando os limites do emergencial para uma dimensão muito além do combate às consequências da pobreza”.

Dando continuidade, o terceiro marco de discussão da SAN no Brasil é o Programa Fome Zero. Em conformidade com Gomes Júnior (2007, p. 184), “Em outubro de 2001 [...] a organização não governamental Instituto da Cidadania lançava para debate com a sociedade o Projeto Fome Zero: uma proposta de Política de Segurança Alimentar para o Brasil”, que em 2003 foi lançada pelo Governo de Luiz Inácio Lula da Silva, sendo “assumida como expressão da principal ação do novo governo no combate a fome”. O programa possuía um conjunto de 25 políticas e 60 programas apresentados em suas três dimensões: estruturais, específicas para alimentação e no âmbito de políticas locais.

As políticas estruturais intervinham nas bases sociais e culturais das populações consideradas em situação de risco nutricional. Ex.: políticas de geração de emprego, reforma agrária, previdência social universal e incentivo à agricultura familiar. As políticas específicas eram aquelas que atuavam diretamente sobre a questão alimentar. Ex.: cartão alimentação, programa de alimentação do trabalhador e combate à desnutrição materno-infantil. E as políticas locais, aquelas que estavam ao alcance das organizações civis, prefeituras e consórcios municipais. Ex.: restaurantes populares, agricultura urbana, “nas áreas urbanas não aproveitadas e terrenos baldios, para a plantação de hortaliças parte de associações ou cooperativas de desempregados” (BELIK, 2003, p. 18-19). O programa Fome Zero trabalhava

desde questões diretas à geração de emprego, à transferência de renda e incentivos à produção de alimentos nas cidades, por meio da agricultura urbana, evidenciando, desse modo, “que um programa integrado, como se propõe no Fome Zero, promoveria não apenas o lado do consumo, como o lado da produção, dando origem a um círculo virtuoso de crescimento” (BELIK, 2003, p. 19).

Foi na II Conferência Nacional de SAN, ocorrida em 2004, o importante momento de trazer à tona “constantes reflexões e debates” acerca da necessidade de “constituir no país um arcabouço legal que sustentasse a segurança alimentar como parte das condições imprescindíveis à realização do Direito Humano Alimentação” (GOMES JÚNIOR, 2007, p. 319). Assim, de acordo com Gomes Júnior (2007, p. 319), “A Conferência assumiu como uma das suas resoluções, a necessidade de o Brasil contar com uma Lei orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, a LOSAN”. Encaminhada no dia 11 de julho de 2005 à Presidência da República, “a Lei [refletia] uma proposta acatada na II Conferência de Segurança Alimentar e que, com sua aprovação e regulamentação” e seria uma aliada decisiva “para que o compromisso do Presidente de combater a fome no país e de promover a alimentação saudável [tivesse] êxito” (GOMES JÚNIOR, 2007, p. 319). Marília Leão (2013, p. 144) destaca que a LOSAN foi aprovada em 15 de outubro de 2006, representando “uma carta dos princípios, das diretrizes e das regras do SISAN, com vistas a assegurar o DHAA e promover a SAN no Brasil”, abrindo “espaço para que fosse possível a exigibilidade do DHAA no Brasil” (ALBUQUERQUE, 2009, p. 987).

É importante compreender que desses quatro momentos se constituem relevantes suportes legais às reivindicações dos brasileiros, e que foi a partir dos movimentos sociais e da organização da sociedade civil que hoje temos uma lei orgânica, uma política nacional e planos de segurança alimentar e nutricional. A lei orgânica se faz necessária, uma vez que dita os princípios e diretrizes para a SAN, além de guiar as ações do Estado e criar o sistema público SISAN. A política nacional é responsável por sistematizar as diretrizes da LOSAN, detalhar os procedimentos de gestão, financiamento e monitoramento/avaliação e determinar as atribuições de União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Já o Plano Nacional é concebido como instrumento do planejamento, definindo objetivos, desafios, diretrizes e metas, bem como alocação dos recursos do orçamento público. Nessa ordem, a LOSAN dita princípios e diretrizes; a PNSAN dita o que será feito; e a PLANSAN como será feito. (LEÃO, 2013, p. 161-162).

Fundamentado no exposto acima, Albuquerque (2009, p. 887) salienta que “O conceito de SAN utilizado no Brasil, o qual é oriundo das conferências nacionais de segurança alimentar

e fruto de grande mobilização de organizações da sociedade civil, está definido na LOSAN” como:

A realização do direitos de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficientes, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras da saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis. (BRASIL, 2006).

Esse conceito de SAN “articula, principalmente, duas dimensões: a dimensão alimentar, que diz respeito à produção e à disponibilidade de alimentos, e a dimensão nutricional, que diz respeito às relações entre o ser humano e o alimento” (ALBUQUERQUE, 2009, p. 900). Contudo, o conceito não se esgota por aí, ele vai muito além da questão envolvendo a alimentação, uma vez pautada pelos princípios dos direitos humanos:

A garantia do Direito Humano à Alimentação participa como um dos requerimentos básicos à satisfação das necessidades humanas, não só pelo seu aspecto associado à sobrevivência física que a ingestão de comida pode proporcionar, mas também, por uma dimensão maior na qual a comida e os rituais e tradições que acompanham o ato de comer são tomados num contexto de contribuição para que se possa viver uma vida com sentido. (GOMES JÚNIOR, 2007, p. 175).

Assim, Maluf, Menezes e Valente (1996, p. 72) acrescentam que a alimentação é um direito em si mesmo e assumem “a convicção de que a alimentação constitui-se no próprio direito à vida. E, por isso, sobrepõe-se a qualquer outra razão que possa justificar sua negação, seja de ordem econômica ou política. Negar este direito é, antes de mais nada, negar a primeira condição para a cidadania, que é a própria vida”.

Portanto, acrescenta Albuquerque (2009, p. 901), “a SAN é elemento do cotidiano de todas as pessoas, independentemente do nível socioeconômico do qual façam parte”, desse modo, rompendo com o falso ideário de que as políticas de SAN são apenas para as pessoas com vulnerabilidade socioeconômica, já que uma pessoa que não acessa informações, consome alimentos com contaminantes químicos ou que possui acesso à alimentos ricos em gorduras e sódio, também encontra-se em situação de insegurança alimentar. Do mesmo modo, outro aspecto considerável ao analisar a abrangência que possui o conceito de segurança alimentar atualmente, conforme Belik, é que este conceito refere-se (2003, p. 15) “[...] não apenas a falta de ingestão de alimentos, mas também a diversificação e a adequação nutricional da dieta, conhecimentos básicos de higiene, condições salubres de moradia, cuidados de saúde etc.”. Isto

é, falar em segurança alimentar é refletir a respeito de muitos fatores na sociedade, que transpassam o simples fato de se alimentar.

Relacionando a SAN e o DHAA temos uma inter-relação desenhada historicamente “a partir do entendimento do que seria a constituição dos direitos humanos na Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948”. Naquele momento, “a principal preocupação foi enfatizar a noção de que os seres humanos, enquanto indivíduos pertencentes a uma sociedade, tinham direitos e que estes direitos deveriam ser reconhecidos e expressos nas diversas dimensões das quais faziam parte” (ALBUQUERQUE, 2009, p. 896). Desse processo, duas grandes contribuições ficaram definidas:

O reconhecimento do provimento dos direitos como obrigação do Estado e a inter-relação do direito humano à alimentação adequada com o conceito mais amplo de segurança alimentar, uma vez que sua realização não é somente relacionada ao provimento de alimento, mas a uma abrangência mais ampla que contempla outros direitos, especialmente quando se considera a assertiva de que os direitos humanos são universais, indivisíveis, inalienáveis, interdependentes e inter-relacionados. (ALBUQUERQUE, 2009, p. 897).

Dessa forma, o conceito de SAN amparado na perspectiva do Direito Humano à Alimentação Adequada é envolto por um olhar de totalidade e de garantia que a SAN não voltará a ser usada de forma a persuadir e controlar socialmente as pessoas e, sim, na ótica dos direitos humanos, da emancipação humana. Complementa Albuquerque (2009, p. 899) que “vários são os desafios e, dentre estes, está o de aproximar e integrar o desenho das políticas públicas de [segurança alimentar e] combate à fome à abordagem baseada em direitos”, sendo “fundamental revisar o desenho das políticas públicas com abordagens conservadoras, distanciadas dos princípios dos direitos humanos e que não reconhecem a família, nem o indivíduo como sujeitos de direitos” (ALBUQUERQUE, 2009, p. 902).

Por conseguinte, Maluf, Menezes e Valente (1996, p. 88) advertem que “a segurança alimentar será conseguida com desenvolvimento econômico, porém, orientado por objetivos sociais e por uma visão pautada na ética, na equidade, na sustentabilidade ambiental, na universalização da cidadania e na radicalização da democracia”. Os autores finalizam reafirmando “a necessidade de ampliar a participação da sociedade civil na elaboração, implementação e fiscalização das políticas públicas, em todos os níveis, sobretudo, no nível local” (MALUF, MENEZES, VALENTE, 1996, p. 88), a fim de que a política de SAN seja envolta por um processo democrático e transparente, configurando-se em uma estratégia de garantia do DHHA exitosa, pondo fim a toda e qualquer violação de direitos. Uma vez que, pela

concepção de direitos humanos, um indivíduo com acesso à alimentação, mas sem acesso à moradia ou ao saneamento básico, continua em situação de insegurança alimentar.

Tendo em vista a discussão evidenciada no decorrer do subcapítulo, faz-se possível assimilar a abrangência do conceito de SAN, que atinge sua totalidade ao ser conduzida pelos princípios do DHAA. Refletindo os desafios na garantia desse direito humano e da SAN, no caso Brasileiro, destaca-se as principais questões: falta de acesso à alimentos, em permanente quantidade e qualidade; reduzido poder de aquisição dos alimentos; necessidade de respeito à diversidade cultural das famílias e à garantia no acesso a alimentos livres de contaminantes. Como estratégia de resposta a esses desafios, Leão (2013, p. 18) destaca que “ações e políticas de incentivo à produção de frutas e hortaliças regionais em áreas urbanas, periurbanas” “podem melhorar o preço e a qualidade [dos] alimentos, de modo a incentivar o maior consumo por parte da população” (LEÃO, 2013, p. 18).

Logo, segundo Santos (2011, p. 177), “a agricultura urbana aparece como uma oportunidade de saída, democrática, participativa e construtora da cidadania, que necessita ser promovida e apoiada tanto pelo poder público como pelas organizações da sociedade civil”, a fim de que os alimentos sejam “transformados em gente, em cidadãos e cidadãs saudáveis. (VALENTE, 2003, p. 53). No próximo capítulo será apresentada a temática da Agricultura Urbana de Base Agroecológica enquanto uma das estratégias de promoção do Direito Humano à Alimentação Adequada.

#### **4 AGRICULTURA URBANA DE BASE AGROECOLÓGICA ENQUANTO UMA DAS ESTRATÉGIAS DE PROMOÇÃO DO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA**

O corrente capítulo fornecerá subsídios para a compreensão do que vem a ser a prática de agricultura urbana de base agroecológica e os marcos dessa prática no contexto brasileiro e catarinense. Por meio de levantamento bibliográfico e da pesquisa documental com utilização de anteprojetos, apresentações e relatórios de eventos e conferências, propostas de política, entre outros, evidenciou-se os principais aspectos da proposta de projeto de política nacional, assim como do anteprojeto de política estadual de AU. Subsequentemente ao entendimento dos pontos citados, dar-se-á um breve diálogo entre a temática de agricultura urbana enquanto uma das estratégias de promoção da SAN e do DHAA, na conjuntura brasileira. A construção dos entendimentos dar-se-á, primeiramente, com uma breve análise do processo de urbanização no Brasil.

##### **4.1 A AGRICULTURA URBANA DE BASE AGROECOLÓGICA**

*E a história humana não se desenrola apenas nos campos de batalhas e nos gabinetes presidenciais. Ela se desenrola também nos quintais, entre plantas e galinhas, nas ruas de subúrbios [...].*<sup>18</sup>  
(Ferreira Gullar, 1999)

No contexto da urbanização brasileira, é a partir dos anos de 1980 que ocorre grande crescimento urbano, seguindo o movimento mundial. Esse aumento da população nas cidades muito se explica pelo processo de “modernização” da agricultura rural, denominado *Revolução Verde* (explanado no Capítulo 1). Assim, como destaca Galvão (1996 apud ALVES; CORREA, 2009, p. 3), “a modernização da agricultura se torna provavelmente, o evento de maior impacto socioeconômico, tecnológico, cultural, ambiental e político, afetando os espaços rural e urbano do país”, em que, segundo Haddad-Kessous e Sabrou (2005 apud ARRUDA, 2006, p. 17), “30 milhões de agricultores migraram para as cidades”. Desse modo, contata-se que:

---

<sup>18</sup> Disponível em: <<http://literatasclube.blogspot.com.br/2010/06/corpo-corpo-com-linguagem.html>>. Acesso em: 26 jan. 2016.



[...] esse fenômeno provocou uma forte redução da população rural em todas as regiões. Mesmo nas décadas posteriores à de 80, o êxodo rural continuou sendo uma realidade, o que conduziu o país a taxas crescentes de população urbana. (CAMARANO; ABRAMOVAY, 1999 apud RIBAS et al, 2015, p. 2).

Dados do IBGE de 2010 apontam que a população brasileira é predominantemente urbana (84.4%), sendo “que de cada dez habitantes do Brasil, oito moram em cidades” (ALVEZ; CORREA, 2009, p. 4), assim, compreende-se que “muitos dos centros urbanos não tiveram a capacidade (ou não foram preparados) para absorver esse contingente”. Logo, “a fotografia desse processo é de uma população marginalizada, desprovida de direitos e de perspectivas, que busca estratégias de sobrevivência, a exemplo de antigas práticas provenientes do espaço rural, como é o caso da agricultura urbana” (ARRUDA, 2011 apud FREDDI et al, 2015, p. 6-7).

Essa cidade, em meio ao caos de concreto, permeado por desigualdades sociais, econômicas e ambientais, na concepção de Coutinho (2010, p. 47), sempre separou “natureza e sociedade”, dessa forma, a mesma autora evidencia que, por esse motivo, torna-se “compreensível porque os problemas urbanos ganharam tardiamente uma dimensão ambiental”. Brand e Muñoz (2007) destacam que ambientalistas europeus e estadunidenses, na década de 1980, “passaram a questionar a idéia de cidade em oposição ao ambiente natural e a pensá-la como um ecossistema” (BRAND; MUÑOZ, 2007 apud COUTINHO, 2010, p. 48). Coutinho (2010, p. 48) esclarece que:

A partir destas novas idéias, surgiram argumentos técnicos, de ordem ambiental, favoráveis ao cultivo de alimentos dentro das cidades, como a redução do consumo de combustível fóssil, manutenção de área permeabilizada, melhoria do clima local e da biodiversidade urbana. Esses são os primeiros argumentos que explicitam as potencialidades da agricultura urbana — relacionados à sua contribuição para a promoção da cidade.

Junto dessa concepção, na qual as cidades são percebidas com potencialidade à produção alimentar, tem-se que “a expansão das grandes cidades é sempre acompanhada pela indispensável necessidade de fornecimento de alimentos para a população”, portanto, a prática da agricultura urbana (AU) se constituiria como uma das “estratégia de aumento da produção de alimentos, contribuindo para a segurança alimentar e melhoria da nutrição da população” (SANTOS, 2011, p. 173), bem como ampliação da relação natureza-sociedade. Segundo a FAO (2008 apud SANTOS, 2011, p. 173), “um sétimo da produção mundial de alimentos é cultivado em terrenos baldios, telhados, coberturas, antigos lixões e em outros espaços urbanos” (FAO,

2008 apud SANTOS, 2011, p. 173). Esses dados colocam em evidência a produção alimentar enquanto tônica existente nas cidades, dessa maneira, justifica-se a discussão a respeito da agricultura urbana no contexto brasileiro.

Para melhor compreendermos o conceito, faz-se indispensável reportar Santandreu e Lovo (2008), que salientam:

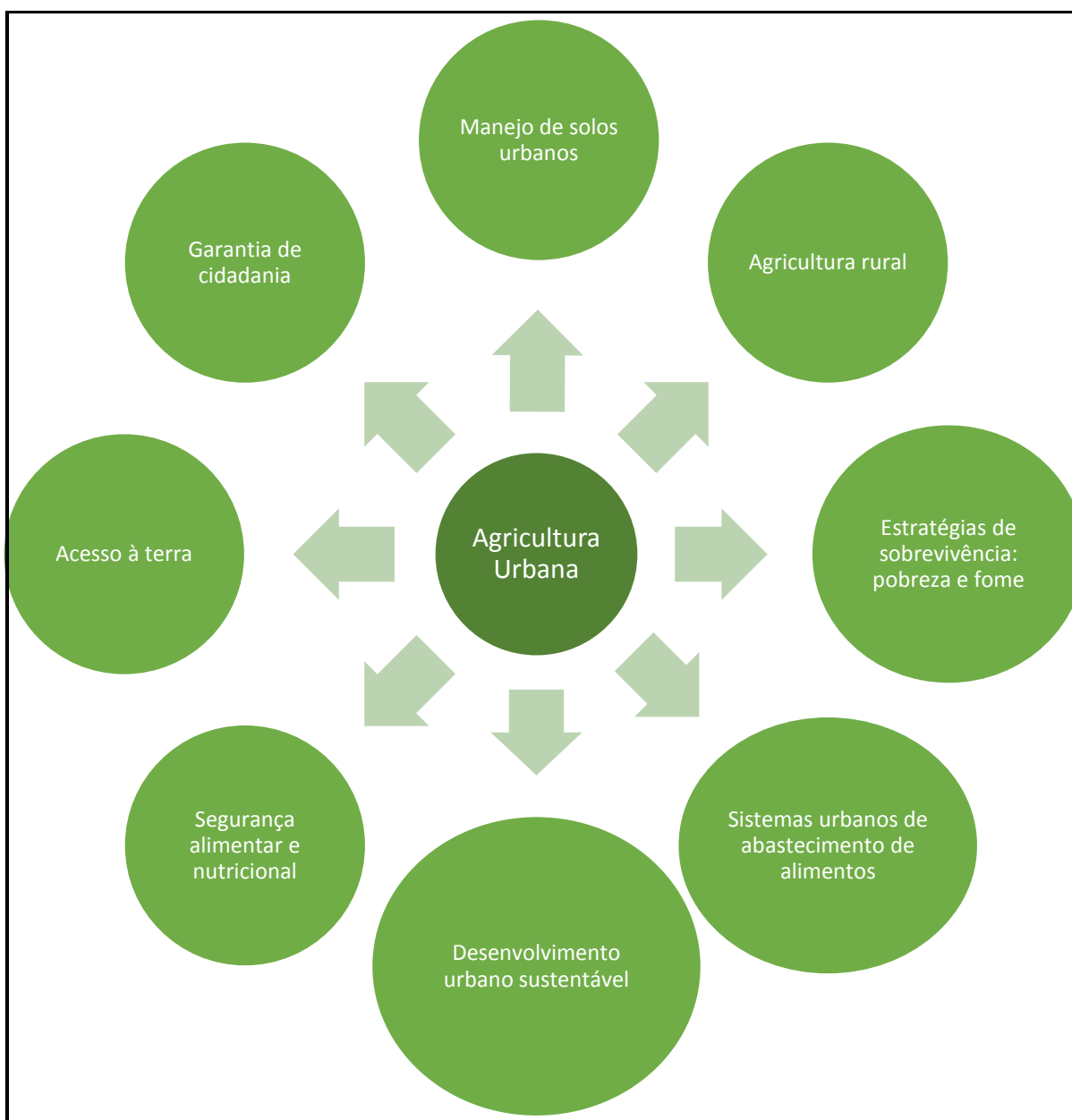
A Agricultura Urbana é um conceito multidimensional que inclui a produção, a transformação e a prestação de serviços, de forma segura, para gerar produtos agrícolas (hortaliças, frutas, plantas medicinais, ornamentais, cultivados ou advindos do agroextrativismo etc.) e pecuários (animais de pequeno, médio e grande porte) voltados para o auto-consumo, trocas e doações ou comercialização, (re) aproveitando-se, de forma eficiente e sustentável, os recursos e insumos locais (solo, água, resíduos, mão de obra, saberes etc.). (SANTANDREU; LOVO, 2008 apud PINHEIRO; FERRARETO, 2015, p. 2).

Destarte, Pinheiro e Farrareto (2015, p. 2) reforçam “o conceito abrange todas as atividades agropecuárias realizadas em áreas centrais (agricultura intra-urbana) e periféricas (agricultura periurbana) dos centros urbanos, cuja caracterização pode abranger pequenas localidades, cidades ou metrópoles”, contudo, acrescentam “muito mais do que o espaço onde é realizada, sua prática deve estar integrada e interagir com a dinâmica urbana, ofertando aos cidadãos e cidadãs, sejam eles produtores e/ou consumidores, produtos e serviços para o (auto) consumo e geração de renda” (PINHEIRO; FERRARETO, 2015, p. 2).

Em harmonia com Pinheiro e Ferrareto, Mougeot informa (2006 apud ALVES; CORREA, 2009, p. 8) que “a definição de agricultura urbana pode ser construída através da análise de uma série de determinantes, como a escala e a destinação da produção, a localização (urbana ou periurbana) e ao tipo de área onde a agricultura é praticada, além de outros fatores”. O mesmo autor ainda destaca que a AU “é praticada dentro (intra-urbana) ou na periferia (periurbana) dos centros urbanos (sejam eles pequenas localidades, cidades ou até megalópolis), onde cultiva, produz, cria, processa e distribui uma variedade de produtos alimentícios e não alimentícios” (MOUGEOT, 2006, p. 5 apud ALVEZ; CORREA, 2009, p. 8). Dessa forma, a Agricultura Urbana e Periurbana (AUP) “ocorre em diferentes locais, como, por exemplo, quintais, lajes de cobertura residencial, escolas públicas, terrenos vazios, ao longo de avenidas e faixas de domínio de redes de alta tensão”, revelando-se “uma atividade produtiva e interativa que rebate a idéia predominante de que área urbana não-construída é sinônimo de área ociosa” (COUTINHO, 2010, p. 49).

Frente às bibliografias consultadas, encontrou-se em Mougeot (2006, p. 5); Vinholi e Martins (2012, p. 73); e Ribas et al (2015, p. 5) componentes para estabelecer as relações entre a agricultura nas cidades e o espaço urbano e periurbano, tornando mais nítida a compreensão sobre a temática.

Figura 4 - Relações entre a agricultura urbana e o espaço urbano e periurbano



Fonte: Informações compiladas de Mougeot (2006, p. 6 apud ALVES; CORREA, 2009, p. 8); Vinholi e Martins (2012, p. 73); e Ribas et al (2015, p. 5).

Dessa forma, Mougeot e Dias (2000) complementam essa vinculação da AU com o espaço urbano e periurbano, trazendo o olhar ampliado perante a AU, em que:

[...] o conceito de agricultura urbana é ampliado quando são analisadas as contribuições de sua prática para o meio ambiente e para a saúde humana, por constituir importante forma de suprir os sistemas de alimentação urbanos, relacionando-se com a segurança alimentar e o desenvolvimento da biodiversidade e por proporcionar melhor aproveitamento dos espaços, contribuindo, dessa forma, para o manejo adequado dos recursos de solo e da água. (MOUGEOT; DIAS, 2000 apud SANTOS, 2011, p. 175).

À vista disso, a mesma cidade que se relaciona com o uso (ou dificuldade no acesso) da terra, também é associada com a segurança alimentar e nutricional, com o desenvolvimento da biodiversidade, manejo do solo e da água e garantia da cidadania.

Essas relações não abrangem a totalidade do potencial que há entre a AU e o espaço urbano, uma vez que cada cidade se movimenta e constrói cotidianamente sua dinâmica. Frente aos vínculos explicitados, ainda podemos destacar que a AU:

Não se trata de uma simples transposição de práticas e saberes para o espaço urbano, nem somente instrumento de acesso a alimentos frescos e de qualidade. Pelo contrário, a AU aparece também como forma de ocupação, como atividade relacionada à realização pessoal, descolada da referência do trabalho em si. (FREDDI et al, 2015, p. 7).

Corroborando com o exposto de Freddi et al (2015, p. 7), Menezes, Burlandy e Maluf (2004) dialogam na mesma perspectiva de AU, em que a prática é constatada como forma de ocupação, de viver a cidade. Os autores citados salientam que um dos principais desafios da AU é o acesso à terra. A Carta Política do I Encontro Nacional de Agricultura Urbana, de 2015, evidencia que esse desafio “têm suas raízes, principalmente, no projeto de mercantilização dos espaços urbanos que se dá em detrimento dos modos de vida locais e das formas de uso e ocupação protagonizados pelas/os protagonistas de lutas e mobilizações que convergem com a agricultura urbana” (CNAU, 2015, 2015, p. 1). A Carta, ainda, enfatiza o repúdio ao “processo de mercantilização da natureza e das relações sociais nas cidades, que impacta diretamente a qualidade de vida, a relação com o território e o acesso ao alimento de qualidade”, bem como, rejeita “a especulação imobiliária e a política de remoções que promovem a exclusão social, e que dificultam e impedem o acesso aos recursos naturais pelas populações nas cidades” (CNAU, 2015, 2015, p. 2).

Em vista disso, Menezes, Burlandy e Maluf (2004 apud FREDDI et al, 2015, p. 7) afirmam “que o acesso à terra é elemento crucial para que a AU se desenvolva”, no qual, mesmo que a prática de AU “permita otimizar espaços ociosos nos núcleos urbanos e em sua periferia para produção de alimentos, a apropriação do capital em muitos casos exclui o uso da terra à

agricultura” (FREDDI et al, 2015, p. 7). Excluindo o acesso e uso da terra, isso elimina a possibilidade das cidadãs e cidadãos pertencerem à cidade – edificada na desigualdade socioeconômica e no concreto – não apenas a utilizando como dormitório para descanso de mais um dia de exploração.

Um exemplo desse fato é o Projeto Revolução dos Baldinhos, constituído desde 2009 na Comunidade Chico Mendes, localizado no bairro Monte Cristo de Florianópolis/SC. A área de intervenção do projeto é uma das comunidades com mais vulnerabilidade socioeconômica da cidade. Esse projeto apresentou, a partir de um surto de leptospirose, a possibilidade de utilização da agricultura urbana – com a proposta de gestão comunitária dos resíduos orgânicos – para sanar tanto a problemática dos vetores, quanto as intensas desigualdades sociais que a comunidade estava exposta. Acontece que para continuidade do projeto faz-se necessário a aquisição, por parte da Prefeitura Municipal de Florianópolis, de um terreno que, pertencendo a uma grande rede de supermercados, está inviabilizando a continuidade do projeto, colocando em risco sua extinção, sendo que essa intervenção comunitária trouxe muitas melhorias à qualidade de vida local.<sup>19</sup> Logo, a partir do exposto, é notável que o acesso à terra representa um desafio ao desenvolvimento da prática de agricultura urbana, uma vez que essa questão está intrinsecamente ligada à acumulação do capital e seus interesses. Assim, a Carta Política do I ENAU fortalece a luta pela agricultura urbana, quando enfatiza que “o movimento pela agricultura urbana demarca centralidade da luta pela terra e pelas reformas urbana e agrária” (CNAU, 2015, p. 1).

A partir das compreensões manifestas a respeito da AU, podem-se traçar alguns objetivos dessa prática. Santos (2011, p. 176), citando Carvalho et al. (2004), apresenta esses objetivos como sendo:

[...] promover a educação alimentar e nutricional através da produção de alimentos em quintais domésticos e hortas comunitárias; promover a saúde das famílias através do resgate do uso e manejo de plantas medicinais; promover a educação ambiental valorizando e estimulando a participação das mulheres e jovens nas ações comunitárias; estimular a criatividade, auto-estima e a organização das pessoas envolvidas no processo; promover o desenvolvimento e a sustentabilidade local; e gerar renda direta ou indiretamente. (CARVALHO et al, 2004, apud SANTOS, 2011, p. 176).

---

<sup>19</sup> Para mais informações a respeito do Projeto Revolução dos Baldinhos, utilizar a tese de mestrado de Marcos José de Abreu, intitulada *Gestão Comunitária de Resíduos Orgânicos: o caso do Projeto revolução dos Baldinhos (PRB), Capital Social e Agricultura Urbana*, de 2013.

Complementando os objetivos evidenciados por Carvalho et al (2004), Abreu (2013, p. 66-67) alude à Roesse (2005), a fim de integrar mais contribuições da AU. Assim sendo tem-se a:

[...] reciclagem de lixo<sup>20</sup>, utilização racional de espaços, educação ambiental, desenvolvimento humano, segurança alimentar, desenvolvimento local, recreação e lazer, farmácias caseiras, formação de micro-climas, manutenção da biodiversidade, escoamento de águas das chuvas, embelezamento dos ambientes, diminuição da pobreza, atividade ocupacional e aumento da renda. (ROESE, 2005 apud ABREU, 2013, p. 36-37).

Isso posto, assimila-se que a agricultura urbana é uma prática que vai além da produção alimentar no meio urbano, ela garante a manutenção da biodiversidade e da cultura popular, evita o acúmulo de resíduos sólidos, tal como a apropriação dos espaços ociosos. Caracteriza-se como importante mecanismo de gestão territorial e local, auxiliando na diminuição da pobreza e das desigualdades impostas pelo sistema econômico vigente. Logo, fortalece a segurança alimentar e nutricional e a mudança dos hábitos alimentares impostos atualmente, por meio, não só do plantio de alimentos, mas de plantas medicinais, sendo relevante elemento na construção de estratégias, também, à luta pela saúde.

Acrescentando fundamento ao debate, Moreira (2008) aponta que “vê a agricultura urbana como um fenômeno social e político; fenômeno que possui forte conexão com as questões e temáticas socioambientais e socioespaciais”, temáticas estas, oriundas “dos efeitos do desenvolvimento do capitalismo” (MOREIRA, 2008, apud VINHOLI; MARTINS, 2012, p. 68). Portanto, de acordo com o CONSEA (2015, p. 21), “Ao mesmo tempo em que é influenciada pela dinâmica urbana, a AU é uma prática social que confronta o atual modelo de desenvolvimento das cidades, propondo mudanças estruturais no uso dos espaços urbanos”. Dessa maneira, “a atividade aparece como oportunidade de transformação, democrática, participativa e construtora de cidadania, na qual o desenvolvimento das capacidades produtivas é, ao mesmo tempo, motor e consequência do processo” (SANTANDREU; LOVO, 2007 apud FREDDI et al, 2015, p. 7).

---

<sup>20</sup> Conforme a Política Nacional de Resíduos Sólidos – 11.305 de agosto de 2010 e os debates acerca da temática, o termo “lixo”, utilizado pelo autor, deve ser substituído pelo termo “resíduos sólidos”. Segundo o CONSEA (2015), em seu documento de referência à 5ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar, a reciclagem dos resíduos sólidos possui total vinculação a AU, uma vez que “está associada à prática de compostagem, que é um processo biológico de valorização da matéria prima e é uma das alternativas sustentáveis de aproveitamento das sobras de alimentos, uma forma de reduzir o desperdício de matéria orgânica e nutrientes, de resgatar o ciclo natural dos nutrientes (macro e micro) e reinseri-los no solo.” (CONSEA, 2015, p. 21).

Destarte, falar em agricultura urbana é dialogar sobre uma atividade que incentiva a reflexão da cidade que queremos e do nosso modo de produção alimentar, questionando o modelo de desenvolvimento econômico explorador, pretendendo a construção de uma nova ordem societária, alicerçada nos princípios de dignidade e justiça social. Por isso, a fim de pensar agricultura urbana na perspectiva emancipatória do ser humano, faz-se necessário o conhecimento da agroecologia.

Altieri (2012, p. 15-16) evidencia que “a ideia central da Agroecologia é ir além das práticas agrícolas alternativas e desenvolver agroecossistemas com dependências mínimas de agroquímicos e energia externa”. Assim, Altieri destaca “a agroecologia é tanto uma ciência quanto um conjunto de práticas” e “como ciência, baseia-se na aplicação da Ecologia para o estudo, o desenho e o manejo de agroecossistemas sustentáveis”. (ALTIERI, 2012, p. 15-16). Em vista disso, a agroecologia é, então, um “estudo holístico dos agroecossistemas, abrangendo todos os elementos ambientais e humanos. Sua atenção é voltada para a forma, a dinâmica e a função de suas inter-relações, bem como para os processos nos quais estão envolvidos” (ALTIERI, 2012, p. 105-106).

Partindo da visão holística propiciada pela agroecologia, podemos compreender que ela é uma prática que, salienta Altieri (2012, p. 250), “fornece as bases científicas, metodológicas e técnicas para uma nova revolução agrária não só no Brasil, mas no mundo inteiro”. Retomando o termo “revolução”, mencionado pelo autor, podemos compreender que essa ciência/estudo “implica um movimento contrário à lógica de produção e comercialização presente no espaço agrário no Brasil atual, o qual está voltado à separação intensiva e intensa dos homens com relação à natureza” (PORTO-GONÇALVES, 2006 apud SILVA; MACHADO, 2015, p. 121). Logo, a agroecologia é percebida enquanto movimento de mudança, de “revolução”, uma vez que questiona e luta, não só contra ao modelo de desenvolvimento agrário oriundo da Revolução Verde, mas também contrária ao complexo padrão desigual propalado pelo sistema capitalista.

Assim, Silva e Machado (2015, p. 121) salientam que a agroecologia está relacionada “à construção de um novo paradigma, no que diz respeito à forma como se estrutura a produção agrícola e a vida em sua totalidade. Isso significa que seu entendimento está para além da consolidação de uma nova forma de produção”, pois abarca, também, “o modo como os agricultores se relacionam – entre seus pares e com o meio em que estão inseridos – e o projeto de mudança que defendem” (SILVA; MACHADO, 2015, p. 121). As autoras complementam, reportando a Altieri (2010), que a agroecologia e as práticas agrícolas que origina, são verdadeiras buscas por:

[...] mudanças estruturais significativas, além de inovação tecnológica, redes e solidariedade de agricultor a agricultor. A mudança requerida não é possível sem movimentos sociais que criem vontade política entre os servidores públicos com poder de decisão, para desmontar e transformar as instituições e as regulações que atualmente freiam o desenvolvimento agrícola sustentável. É necessária uma transformação mais radical da agricultura. Uma transformação que esteja dirigida pela noção de que a mudança ecológica da agricultura não pode se promover sem mudanças comparáveis nas arenas sociais, políticas, culturais e econômicas que conformam e determinam a agricultura. (ALTIERI, 2010, p. 29 apud SILVA; MACHADO, 2015, p. 121).

Desse modo, entende-se que o debate proposto pela agroecologia perpassa o panorama social, ambiental, econômico e territorial brasileiro, portanto, para refletir essa temática se faz necessário entender que a modificação do nosso modo de produção, abastecimento, acesso e consumo alimentar só sucederá com alterações em todos os âmbitos do modelo societário vigente, logo, faz-se necessário que ocorra “a inclusão política e o *empowerment* dos atores, por meio de uma ação social coletiva, de caráter participativo (AZEVEDO; PELICIONI, 2011, p. 721), em que os movimentos sociais sejam peça de fundamental importância para que verdadeiras transformações ocorram em nossa sociedade. Uma vez que, segundo Menegetti (2004, p. 19):

A construção do novo paradigma deve estar sedimentado sobre a participação das pessoas no processo de desenvolvimento. A democracia social e o exercício da cidadania devem sustentar o modelo de desenvolvimento. A participação deve se dar na discussão dos problemas, na pesquisa e diagnóstico, na proposição de políticas públicas e programas diferenciados e setoriais, na gestão social do mesmo e avaliação. (MENEGETTI, 2004, p. 19 apud SILVA; MACHADO, 2015, p. 127).

Os encontros, conferências e seminários são importantes momentos em que é propiciado a possibilidade de debater e reivindicar a construção democrática da sociedade em que se quer mudanças. O III Encontro Nacional de Agroecologia (III ENA), ocorrido em Juazeiro- BA entre os dias 16 e 19 de maio de 2014, é um exemplo de união da sociedade civil juntamente com representantes do governo e de organizações não governamentais, visando à transformação societária norteadas pela agroecologia. Desse encontro, foi elaborada uma carta política, por meio da Articulação Nacional de Agroecologia (ANA), com a finalidade de informar o que foi debatido e reivindicado no III ENA. De acordo com a carta, a agroecologia vem se constituindo como opção estratégica:



[...] cada vez mais compreendida e assumida por crescentes setores da sociedade brasileira que encontram na agroecologia respostas concretas não só a desafios imediatos, a começar pela superação da miséria, como também à concretização dos anseios da população por uma alimentação saudável, pela saúde coletiva, pela conservação dos bens naturais e das paisagens rurais, pela preservação do patrimônio cultural e pela geração de trabalho associado à distribuição de renda, a relações de igualdade entre homens e mulheres e a oportunidades para jovens exercerem plenamente a cidadania política e econômica. (ANA, 2014, p. 8-9).

Então, a agroecologia é entendida como estratégia a curto e longo prazo de efetivas alterações, associando-se “ao desenvolvimento de uma cultura de paz abrangendo as cidades, o campo, a floresta, o mar e os rios” (ANA, 2014, p. 8-9). Portanto, dentre os temas salientados no III ENA que dialogam com a agroecologia e seu potencial de transformações social, econômica, política e ambiental, podemos citar: movimento feminista; reforma agrária e luta do campesinato; reconhecimento dos povos e comunidades tradicionais; afirmação da sociobiodiversidade brasileira; luta contra conflitos e injustiças sociais; luta contra os agrotóxicos, as sementes transgênicas e os maléficos impactos à saúde originados por esses; uso de plantas medicinais; agricultura urbana; soberania alimentar, entre outros.

Evidenciado no III ENA, a soberania alimentar é um tema de fundamental relevância ao desenvolvimento da agroecologia, uma vez que “Esse conceito procura dar importância à autonomia alimentar dos países e está associado à geração de emprego dentro do país e à menor dependência das importações e flutuações de preços do mercado internacional” (MALUF, 2000, p. 59 apud BELIK, 2003, p. 14), além disso:

A soberania alimentar atribui uma grande importância a preservação da cultura e aos hábitos alimentares de um país. Essa posição em torno da soberania alimentar tem encontrado defensores entre os representantes de povos indígenas muito fortes na América Andina, na América Central e entre os pequenos produtores europeus. (BELIK, 2003, p. 14).

Logo, é imprescindível à compreensão da agroecologia, a discussão da soberania alimentar dos povos, constituindo-se como uma das mais importantes lutas atuais para conservação, segurança e garantia das culturas alimentares.

Frente às tantas temáticas vinculadas à agroecologia, são evidentes os benefícios que essas reivindicações trarão às pessoas e ao meio ambiente, quando asseguradas. Assim, a ANA (2014, p. 8-9) complementa:

Esses múltiplos benefícios têm proporcionado a convergência entre o movimento pela agroecologia e outros movimentos sociais que militam pela democratização e pela sustentabilidade da sociedade, por meio de suas lutas por soberania e segurança alimentar e nutricional, saúde coletiva, justiça ambiental, economia solidária e igualdade de gênero, geracional e étnica.

Esse convergir de lutas entre os movimentos sociais e a agroecologia só fortalece as “alianças entre essas forças sociais”, acarretando circunstâncias para transformação societária e “condições para que as práticas e os atores responsáveis pela produção, distribuição e consumo de alimentos saudáveis tornem-se mais visíveis, rompendo progressivamente com o monopólio” do “agronegócio”, da “grande mídia”, bem como das desigualdades sociais provenientes do sistema capitalista (ANA, 2014, p. 8-9).

A carta política da Articulação Nacional da Agroecologias se posiciona “afirmando o papel fundamental da agroecologia nos espaços urbanos e periurbanos”, entendida enquanto “uma prática social que confronta o atual modelo de desenvolvimento das cidades” (ANA, 2014, p. 43). Sendo assim, conforme Abreu (2012, p. 37), “a agricultura urbana, se praticada sem a utilização de agrotóxicos para o controle de pragas e doenças, utilizando adubos orgânicos, pode ser considerada uma prática agroecológica”. Assim compreendida, segundo Gliessman (2009, p. 592 apud ABREU, 2013, p. 38), “[...] uma perspectiva agroecológica é mais do que somente a ecologia aplicada à agricultura. Ela precisa assumir uma perspectiva cultural à medida que se amplia no sentido de incluir os seres humanos e seus impactos sobre ambientes agrícolas”, também assumindo que “Através dos princípios da agroecologia, as iniciativas da AU” tendem a “garantir um ambiente mais equilibrado,” com “educação ambiental, segurança alimentar e geração de renda” (ALVES; CORREA, 2009, p. 12).

Por conseguinte, a prática de agricultura urbana não pode ser desassociada das concepções da agroecologia, uma vez que não podemos ter uma produção alimentar, nas cidades, mantendo a conjuntura de mulheres violentadas, pessoas com negação do acesso à terra e crianças em insegurança alimentar. Logo, a produção urbana de alimentos na cidade precisa ser sinônimo de emancipação humana e luta por toda e qualquer demanda que infrinja os direitos humanos e sociais. Em vista disso, assimila-se que a agroecologia seria a escolha mais adequada à produção urbana, já que “representa uma abordagem agrícola que incorpora cuidados especiais relativos ao ambiente, assim como os problemas sociais, enfocando não somente a produção, mas também a sustentabilidade ecológica do sistema de produção” (ALTIERI, 2002, p. 26 apud ABREU, 2013, p. 37-38). Por isso, reafirma-se que: a prática da Agricultura Urbana de Base Agroecológica representa uma das estratégias que efetivamente,

construirá, junto a outras discussões, uma nova ordem societária, contrária ao poder hegemônico!

#### 4.1.1 Marcos históricos da Agricultura Urbana no Brasil: “A gente não quer só comida”!

Compreendida a importância da agricultura urbana estar embasada na agroecologia, faz-se necessário a apropriação dos marcos históricos da AU no contexto nacional e no estado de Santa Catarina. A Tabela 5, a seguir abrange importantes marcos nacionais da AU.

Tabela 5 - Marcos Nacionais da AU

Ano	Marcos nacionais da AU
2003	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Criação do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Nutricional (MESA);</li> <li>• Primeiras ações de AU no Brasil;</li> <li>• Programa Fome Zero;</li> <li>• Recriação do CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.</li> </ul>
2004	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Extinção do MESA e criação do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), incorporando, por meio da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN);</li> <li>• Criação o Programa de Agricultura Urbana, ação da SESAN do MDS, como estratégia de atuação, com a ideia era criar uma cultura de Agricultura Urbana no Brasil;</li> <li>• Realização da II Conferência Nacional na Segurança Alimentar e Nutricional (II CNSAN), em Olinda, em março de 2004.</li> </ul>
2007	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realização pelo MDS de estudo em parceria com a FAO (Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação), o IPES (Promocion del Desarrollo Sostenible) e a REDE (Rede de Intercâmbio de Tecnologias Alternativas), cujo resultado obtido foi um mapeamento das ações de Agricultura Urbana no Brasil;</li> <li>• O MDS promoveu o 1º Seminário Nacional de Agricultura Urbana, realizado em junho de 2007 em Brasília;</li> <li>• A III Conferência Nacional de Segurança Alimentar, realizada em Fortaleza-CE, em julho de 2007.</li> </ul>

Ano	Marcos nacionais da AU
2008	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nova fase no governo focada na viabilização de projetos de AU. Por meio do MDS há lançamento de editais para os primeiros Centros de Apoio à Agricultura Urbana.</li> </ul>
2013	<ul style="list-style-type: none"> <li>• VII Encontro Nacional do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN), na cidade de Porto Alegre (RS) nos dias 04 a 06 de junho.</li> </ul>
2015	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tramita na Câmara dos deputados o projeto de Lei Nacional de Agricultura Urbana (autoria de Padre João/ PT de MG);</li> <li>• 1º Encontro Nacional de Agricultura Urbana, no Rio de Janeiro dias 21 a 23 de outubro.</li> </ul>

Fonte: elaborado pela autora com informações compiladas de Pinheiro e Ferrareto (2015) e Freddi et al (2016).

Segundo Pinheiro e Ferrareto (2015, p. 5-6), “As primeiras ações no âmbito da agricultura urbana apoiadas pelo Governo Federal foram realizadas ainda no primeiro ano de Governo Lula em 2003”. Com a criação, em 2003, do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Nutricional (MESA) e do Programa Fome Zero (PFZ), foi possível a proposição de uma política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e o desenvolvimento e implementação de “hortas comunitárias, lavouras, viveiros, pomares, canteiros e criação de pequenos animais, bem como a implantação de unidades de processamento e beneficiamento dos alimentos, para agregar valor aos produtos” (PINHEIRO; FERRARETO, 2015, p. 5-6). No mesmo ano, sucedeu a recriação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. De dimensão ímpar, esse fato significava o retorno da discussão acerca da SAN, e a AU enquanto uma das estratégias de promoção dessa. O CONSEA se fez [faz] instrumento de grandíssima valia, devido ao conselho possuir “expressiva participação de organizações da sociedade civil e administrações municipais,” e requerer “um arcabouço institucional de política pública em escala nacional”, concedendo mais força a luta da AU.

Já, em 2004, houve a extinção do MESA e criação do Ministério de Desenvolvimento Social (MDS). Pinheiro e Ferrareto (2015, p. 6) destacam que esse ministério “promoveu a integração das políticas de combate à fome, transferência de renda e assistência social e, no campo das ações de segurança alimentar, teve como principal orientação a expansão dos programas para as grandes cidades e áreas metropolitanas”. Ainda em 2004, um marco

importante para a AU foi a II Conferência Nacional de Segurança Alimentar (evidenciada no capítulo 3). Ocorrida em 2004, em Olinda, declarou em seu relatório final que a:

[...] Agricultura Urbana apresenta-se como uma ação estratégica prioritária onde, dentre os aspectos relacionados à produção de alimentos, deliberou-se ser fundamental “estimular a produção de alimentos locais/regionais” e ainda, “elaborar diagnósticos participativos com o fim de subsidiar a criação de uma política Nacional de Agricultura Urbana. (RELATÓRIO FINAL, II CNSAN, CONSEA, 2004 apud PINHEIRO; FERRARETO, 2015, p. 7).

Desse modo, a Agricultura Urbana apresentou-se enquanto uma ação estratégica prioritária de SAN e de abastecimento alimentar, precisando de subsídios para estruturação de uma política nacional.

Em 2007, o MDS, em parceria com o IPES (Promocion del Desarrollo Sostenible) e a REDE (Rede de Intercâmbio de Tecnologias Alternativas), elaborou um estudo em que foram mapeadas as ações de Agricultura Urbana no Brasil. De acordo com Pinheiro e Ferrareto (2015, p. 7), “além do diagnóstico, a pesquisa apontou sugestões para a criação das diretrizes estratégicas à implantação da Política de Agricultura Urbana no Brasil”. Após o resultado do estudo, o MDS “promoveu o 1º Seminário Nacional de Agricultura Urbana, realizado em junho de 2007, em Brasília, objetivando apresentar os resultados da pesquisa e proporcionar um amplo debate acerca das diretrizes de AU” (PINHEIRO; FERRARETO, 2015, p. 8). O seminário representou uma relevante contribuição à implementação da AU, no Brasil, uma vez que, dele saíram diretrizes para construção da Política Nacional de Agricultura Urbana, sendo elas:

Fortalecer a consciência cidadã em torno dos benefícios da Agricultura Urbana, para a sociedade civil e poder público; Desenvolver capacidades técnicas e de gestão do/as agricultores urbanos e periurbanos; Fortalecer a cadeia produtiva e promover ações específicas de fomento à produção, comercialização e consumo; Facilitar o financiamento para AUP; Promover a intersetorialidade e a gestão descentralizada e participativa; Fortalecer a institucionalidade e a normatização para o desenvolvimento da AUP. (PINHEIRO; FERRARETO, 2015, p. 8).

No mesmo ano, ocorreu em Fortaleza-CE, em julho, a III Conferência Nacional de Segurança Alimentar. Nas palavras de Pinheiro e Ferrareto (2015, p. 8), a conferência “[refletiu] toda essa construção” – iniciada no 1º Seminário, já referido – “no sentido de formular as bases da Agricultura Urbana com propostas claras para a criação de uma Política Nacional” (FREDDI et al, 2015, p. 13).

Com o mapeamento das ações de AU no Brasil, foi possível, em 2008, a criação de centros que dessem apoio às práticas existentes e fomentassem experiências. Responsáveis por isso foram os Centros de Apoio à Agricultura Urbana e Periurbana (CAAUP's). Os CAAUP'S representaram grande valia à consolidação da AU, firmando-se enquanto “equipamentos estruturados para atuar como espaços de referência na consolidação do sistema público de promoção da agricultura urbana em regiões metropolitanas, prestando serviços gratuitos e de qualidade aos agricultores e agricultoras urbanas”, auxiliando na “formação de gestores, assistência técnica e fomento à implementação de empreendimentos produtivos agroecológico” (PINHEIRO; FERRARETO, 2015, p. 8).

No ano de 2013, em Porto Alegre, ocorreu o VII Encontro Nacional do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN). De acordo com Freddi et al (2015, p. 13), esse encontro teve “como tema mobilizador: Que alimentos (não) estamos comendo?”, destacando a preocupação da sociedade civil e dos movimentos sociais com a qualidade dos alimentos quanto à contaminação por agrotóxicos, transgênicos e a industrialização alimentar. A autora aponta que “A opção por essa temática vem ao encontro da situação crítica que [atravessava] o sistema alimentar no Brasil e no mundo, a qual, de fato, é sintoma de um sistema alimentar em crise”, sendo a AU pautada como “uma via de enfrentamento à crise do sistema agroalimentar” (FREDDI et al, 2015, p. 13). Para melhor compreensão da crise agroalimentar destacada nesse encontro, faz-se necessário reportar a Ploeg (2009). O autor ressalta que a crise do sistema alimentar é transpassada por três principais processos interdependentes:

1) A progressiva industrialização da agricultura; 2) A crescente liberalização dos mercados globais, que cada vez mais atuam como princípio ordenador da produção e da comercialização agrícola; 3) Reestruturação da indústria de processamento, de grandes empresas de comercialização e de cadeias de supermercados em impérios alimentares que exercem um poder monopólico crescente sobre as relações que encadeiam a produção, o processamento, a distribuição e o consumo de alimentos. (PLOEG, 2009 apud PETERSEN, 2009, p. 1).

A questão da industrialização da agricultura, problematizada no capítulo 2, refere-se à disseminação “do paradigma científico-tecnológico da revolução verde” (PETERSEN, 2009, p. 1). A Revolução Verde significou a entrada do capitalismo no meio agrário e a disponibilidade de alimentos geneticamente modificados e com veneno aos cidadãos. Em função disso, acentuou-se o distanciamento entre o ser humano e a natureza, em que as paisagens e, por consequência, os alimentos tornaram-se mais artificiais, levando à mesa dos brasileiros alimentos que os expunham à insegurança alimentar e nutricional. Petersen et al (2009 apud

PETERSEN, 2009, p. 1) salienta que, ao invés “do produtivismo predatório da Revolução Verde, que em certo ponto aproximou a agricultura de uma atividade mineradora, torna-se necessário promover a reconciliação entre agricultura e Natureza”.

Juntando a produção “em escala crescente”, derivada da Revolução Verde com a ganância dos mercados ao aumento “dos lucros e à acumulação de capital”, tem-se a percepção acerca do alimento enquanto uma mercadoria. (PETERSEN, 2009, p. 2). De acordo com Petersen et al (2009, p. 2):

Com a desregulamentação dos mercados agrícolas sob a égide do projeto neoliberal que se tornou dominante a partir do Acordo Agrícola da Organização Mundial do Comércio, assinado em meados da década de 1990, os países se viram obrigados a abrir suas fronteiras para importação dos produtos agrícolas (sobretudo alimentos) e, paralelamente, foram induzidos a intensificar a produção de gêneros agrícolas de maior valor agregado em busca de divisas nos mercados internacionais, em detrimento dos cultivos alimentares.

Desse modo, os países em desenvolvimento (Ex.: Haiti e países da América Latina e da África) ficaram expostos à dependência das grandes potências, em que, com a liberalização dos mercados agrícolas globais, sua economia, sua segurança alimentar e nutricional e sua soberania alimentar foram severamente fragilizadas. Ploeg (2009) aponta que “foi a insegurança, mais do que qualquer outro fator, que mais se globalizou com a liberalização dos mercados” (PLOEG, 2009 apud PETERSEN, 2009, p. 2).

Oriundo da liberalização dos mercados agrícolas globais há a consolidação dos impérios alimentares. Esses “surgem da copenetração mútua e da simbiose entre os Estados Nacionais (em conjunto ou individualmente) e as corporações”, constituindo-se um regime que consegue articular “grupos do agronegócio, grandes varejistas, mecanismos estatais, instituições científicas, leis etc., a uma nova gramática ou conjuntos de regras que formam um complexo coerente entre os interesses empresariais e um paradigma técnico-científico e econômico consolidado” (PETERSEN, 2009, p. 3). À vista disso, os impérios alimentares exercem “controle sobre os circuitos que ligam a produção ao consumo dos alimentos”, desconectando a agricultura da cultura alimentar dos povos, transformando “o alimento em uma mercadoria como outra qualquer” (PETERSEN, 2009, p. 3), e dizimando a agricultura familiar campesina.

Assim, o que ocorre, conforme Roberts (2009 apud PETERSEN, 2009, p. 1), é “que o setor alimentício vai sendo dominado por poucos atores globais interessados na homogeneização cultural e no aumento da escala de seus negócios”. Logo, hábitos alimentares, característicos de uma região são arruinados em favor do enriquecimento de alguns. Sem contar

que a massificação de uma cultura alimentar está sendo responsável pela grande quantidade de pessoas tanto em situação de pobreza e fome, quanto de obesidade, diabetes, doenças cardíacas e sedentarismo. Dessa forma, a ordem agroalimentar imperial constitui-se responsável pelo contexto crescente de insegurança alimentar e nutricional e degradação da agricultura familiar, que perpassa o cenário brasileiro.

Apesar de, em 2014, segundo a ANA (2014, p. 43), a decisão do MDS, sem prévia consulta, ter sido de encerrar os programas preexistentes voltados à promoção da agricultura urbana, o ano de 2015 foi marcado por importantes momentos à AU. Um deles foi o 1º Encontro Nacional de Agricultura Urbana (ENAU), ocorrido no Rio de Janeiro, em outubro. O evento refletiu as reivindicações dos marcos expostos até o momento, em que questões relacionadas ao resgate do respeito ao ser humano e ao meio ambiente corroborando na luta contra o racismo, a homofobia, o machismo, as desigualdades sociais, fortalecendo a luta de classes, a luta pela reforma agrária, a luta do movimento feminista, do direito à cidade, a água, ao ar e a terra de qualidade, ilustraram as mesas de debate.

Além desses temas, foram debatidos: a construção da política nacional e os empasses de seu trâmite; bem como, a relevância da luta pelo pertencer e produzir em uma cidade dominada pela especulação imobiliária e pelas mais tristes contradições do capital. Ainda na programação do evento, foi possível tomar conhecimento da qualidade e diversidade das experiências em AU no Brasil, bem como dos desafios encontrados por elas, para desenvolvimento da prática, sendo: falta de acesso à terra, a insumos, à capacitação, à assistência técnica, a financiamento, à legalização do tema no plano diretor municipal; à falta de incentivo à participação social e de formulação de novos marcos legais e normativo. Sinalizando, desse modo, a urgência na implementação da política nacional.

O encontro representou muito ao debate da AU no Brasil, pois trouxe à tona que as ações de AU vão muito além do simples plantar e colher na cidade. A AU dialoga com todas as temáticas citadas acima e, enquanto movimento, opera na perspectiva de revolução contra hegemônica, sendo muito mais que o “ato de cultivar”. O segundo momento de 2015 foi marcado pela retomada da proposta de Projeto de lei para Política Nacional de Agricultura Urbana, encabeçado pelo Deputado Padre João (PT)/ MG, que fora interrompido em 2012/2013 pelo MDS. Pinheiro e Ferrareto (2015, p. 17) confirmam a necessidade dessa lei, acrescentando que:



[...] para garantir o sucesso, a sustentabilidade e a disseminação das práticas ações de Agricultura Urbana no Brasil, é importante a criação de um marco legal que institucionalize tais ações, garantindo acima de tudo, identidade ao agricultor urbano, para que este tenha acesso a crédito, terra, financiamento, insumos, bem como a outras políticas já promovidas pelo Governo Federal.

O referido projeto de lei nacional, tal como o estadual, serão analisados posteriormente a explanação dos marcos da AU no estado de Santa Catarina.

#### 4.1.1.1 Marcos da agricultura urbana em Santa Catarina

Subsequente à apreensão dos marcos que constituem o processo histórico brasileiro da AU, composto de momentos permeado por lutas e desafios ao desenvolvimento da prática, tem-se realidade equivalente no âmbito do estado de Santa Catarina (SC). Dessa maneira, estão contemplados na Tabela 6, alguns acontecimentos significativos à temática da AU no estado.

Tabela 6 - Marcos da AU em Santa Catarina

Ano	Marcos da AU em Santa Catarina
2001	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Município de Joinville cria lei que isenta de IPTU imóveis urbanos que pratiquem Agricultura Urbana.</li> </ul>
2008	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Santa Catarina consegue seu primeiro CAAUP, o CAUUP Terra Viva, em Joinville/SC, com recursos do MDS, através de parceria entre LECERA/UFSC e MST.</li> </ul>
2011	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Submetido na Assembleia Estadual o Projeto de Lei de AU (PL) 0472/2011, do Dep. Estadual Padre Pedro, sendo posteriormente interrompido.</li> </ul>
2012	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Maio: ocorre o 1º Seminário de Agricultura Urbana e Periurbana com foco na região Norte/Nordeste de SC, em Joinville/SC;</li> <li>• Maio: ocorre um Encontro da Agricultura Urbana, logo após o Encontro Ampliado da Rede Eco Vida, em Florianópolis;</li> <li>• No CONSEA Estadual, cria-se o grupo de trabalho (GT) de Agricultura Urbana e Periurbana, com objetivo de promover ações no tema.</li> </ul>
2014	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Setembro: realizado o Seminário Estadual de Agricultura Urbana, na ALESC em Florianópolis.</li> </ul>

Ano	Marcos da AU em Santa Catarina
2015	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Maio: em conjunto com órgãos do Estado ocorre a articulação para reavivar o projeto Estadual de Agricultura Urbana, iniciado em 2011 e articulado pelo Dep. Padre Pedro;</li> <li>• Agosto: ocorre o I Encontro Municipal de Agricultura Urbana, onde cria-se a Rede Municipal de Agricultura Urbana de Florianópolis;</li> <li>• Setembro: realizado o Encontro Estadual de Agricultura Urbana em Florianópolis, antecedendo o 1º Encontro Nacional de Agricultura Urbana em outubro.</li> </ul>

Fonte: Informações compiladas dos Slides de Abreu (2015) e do Documento em Word “Marcos Políticos da AU em SC/ CEPAGRO” [Acervo próprio].

O marco da AU em SC inicia, efetivamente, com a ocorrência do 1º Seminário de Agricultura Urbana e Periurbana com foco na região Norte/Nordeste de SC, em Joinville/SC, no ano de 2012. Em concordância com Abreu (2015, slide 2), “O evento foi realizado pelo Centro de Apoio à Agricultura Urbana e Periurbana da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) em parceria com o MDS, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), o Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra (MST), e diversas prefeituras, além de outras entidades de Joinville”. A principal proposição do seminário era “difundir a proposta de agricultura urbana para além da produção de alimentos saudáveis, bem como mobilizar agricultores urbanos, periurbanos e demais atores à construção coletiva de uma política à AU no território” (ABREU, 2015, slide 3). No mesmo ano ocorreu, após o Encontro Ampliado da Rede Ecovida, em Florianópolis, um momento entre os agricultores urbanos, em que eles discutiram temas referentes aos sistemas agroflorestais; o poder da agroecologia; a comercialização dos produtos, entre outros. (ABREU, 2015, slide 4).

Ainda em 2012, a criação do GT de Agricultura Urbana e Periurbana no CONSEA Estadual teve por objetivo promover ações no tema, assim, aproximou mais ainda a temática da AU ao Direito Humano à Alimentação Adequada e a Segurança Alimentar e Nutricional, dando evidência e fortalecimento ao tema no campo das políticas públicas de SAN. O referido GT, juntamente a ONG – Centro de Estudos e Promoção da Agricultura de Grupo (CEPAGRO), o laboratório de Educação no Campo e Reforma Agrária (LECERA) CCA/UFSC entre outros, organizaram, em 2014, o Seminário Estadual de Agricultura Urbana. De acordo com Abreu (2015, slide 9), o seminário oportunizou:

Debater e contribuir à construção do tema a partir das características do território de SC; Construir uma agenda coletiva para o desenvolvimento e aprimoramento do tema no estado; Sensibilizar gestores públicos, entidades e comunidades para a promoção de práticas e iniciativas de Agricultura Urbana e Periurbana; e conhecer as perspectivas de diferentes atores sociais e políticos sobre o tema.

Desse modo, entende-se que o evento foi de extrema importância, pois, além de conduzir a tônica da AU, propiciou que as experiências do estado pudessem se conhecer, havendo relatos de grupos em que a resistência e a esperança alimentavam sua luta diária.

O ano de 2015 favoreceu o acontecimento de essenciais momentos ao desenvolvimento e incentivo da AU. Em maio, ocorreu a articulação para reascender o anteprojeto Estadual de lei da Agricultura Urbana, iniciado em 2011 pelo Deputado Padre Pedro – que será discutido em seguida. Outra ocasião de grande relevância foi o I Encontro Municipal de Agricultura Urbana, ocorrido em 26 e 27 de setembro, no município de Florianópolis, em que, além da explanação sobre a temática, houve conhecimento e mapeamento das práticas existentes no município. Também ocorreu a inauguração da Rede Municipal de Agricultura Urbana de Florianópolis. No segundo semestre de 2015, ocorreu o Encontro Estadual de Agricultura Urbana, em Florianópolis, antecedendo o 1º Encontro Nacional de Agricultura Urbana. Igualmente ao municipal, o evento propiciou o conhecimento das práticas de AU no Estado e trouxe a discussão acerca da política estadual, quando um representante da proposta do Deputado Padre Pedro, explicou o anteprojeto.

Esses momentos elucidados são analisados pela notável pertinência da AU e a revolução societária que se reivindica, uma vez que propiciam “a participação democrática”, consideram “a autonomia do ser humano e respeitam “as especificidades regionais, culturais e ambientais” (PINHEIRO; FERRARETO, 2015, p. 6). Assim, relembra-se que mesmo não existindo uma lei federal específica para AU, o que se tem atualmente é a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, que representa um marco significativo para a AU, “uma vez que de fato institucionaliza o tema dentro da política de SAN” (FREDDI et al, 2015, p. 11).

Desta forma, “ainda que não haja um marco legal federal [e estadual] próprio para a AU, os caminhos para sua legalidade estão em construção”, e com a continuidade das “pressões da sociedade civil e dos movimentos sociais afins” há que se “[ancorar] essa temática nas agendas dos governos”, sendo preciso a “vontade política para transpor ações pontuais de governo para uma política de Estado”. Assim, “[...] para que se possa realmente construir políticas públicas estruturantes de AU e marcos que realmente expressem e contemplem as múltiplas facetas desta temática que ainda vem sendo tratada como um subtema” (FREDDI et al, 2015, p. 16-17).

#### 4.1.2 Proposta nacional e estadual de política de agricultura urbana e periurbana

Em face das relações, entendimentos e conceitos apresentados no decorrer deste trabalho, faz-se necessário a retomada de alguns desafios já referidos, e a manifestação de outros, que prejudicam a implementação da política de AUP e a legitimidade da temática. Assim, conforme a Carta orientada pelo Coletivo Nacional de Agricultura Urbana (CNAU)<sup>21</sup>, intitulada: *Subsídios para uma Política Nacional de Agricultura Urbana Periurbana (PNAUP)*, são mencionadas, enquanto dificuldades, a falta de acesso à terra e a insumos; a escassez de assistência técnica e fortalecimento de capacidades técnicas e gerenciais; a ausência de acesso a espaços para produção dentro e em torno das cidades; a formulação de novos marcos legais e normativos; a inexistência de financiamento; a carência na formação, a capacitação e disseminação do conhecimento e da informação; e a necessidade de organização social e sensibilização cidadã.

Desse modo, entende-se que esses desafios só serão ultrapassados se o poder público agir conforme suas obrigações, logo, dando continuidade as reivindicações da sociedade civil e dos movimentos sociais que há tempos lutam por essa política e pelo reconhecimento da agricultura urbana. Assim, o projeto de lei nacional, Nº 906, de 2015 (ver ANEXO A) do Deputado Padre João (PT) e o anteprojeto de lei estadual de SC, Nº 0472, de 2011 (ver ANEXO B) do Deputado Padre Pedro Baldissera, são propostas que correspondem de certo modo às demandas solicitadas nos espaços de participação social.

A proposição nacional encaminha, em seu artigo 2º, os objetivos da Política Nacional de AU, propondo em seus incisos:

II – propiciar a ocupação de espaços urbanos ociosos; III – gerar alternativa de renda e de atividade ocupacional; IV – articular a produção de alimentos nas cidades com os programas institucionais de alimentação em escolas, creches, hospitais, asilos, restaurantes populares, estabelecimentos penais e outros; V – estimular o trabalho familiar, de cooperativas, de associações e de organizações da economia popular e solidária voltado para a agricultura urbana; VI – promover a educação ambiental e a produção orgânica de alimentos nas cidades; VII – difundir o uso de resíduos orgânicos e águas residuais das cidades na agricultura. (ver ANEXO A).

As temáticas abordadas, nos objetivos da proposta, vão de encontro às solicitações dos movimentos sociais e sociedade civil ligados à AU. Destaca-se o inciso “I – ampliar a segurança

<sup>21</sup> Carta “Subsídios para uma Política Nacional de Agricultura Urbana Periurbana (PNAUP), disponível em: <[http://media.wix.com/ugd/a8213a\\_248e266603724eb8941ecbde5036dfe7.pdf](http://media.wix.com/ugd/a8213a_248e266603724eb8941ecbde5036dfe7.pdf)>. Acesso em: 20 out. 2015.

alimentar e nutricional das populações urbanas vulneráveis”, que propõe como uma das estratégias para a garantia da SAN a AU. Contudo, o inciso não é sugerido de maneira universal, indicando a ampliação da SAN, apenas às populações vulneráveis. O artigo 5º da Política Nacional de SAN (PNSAN) informa que essa política “deverá contemplar todas as pessoas que vivem no território nacional”, logo, se um inciso se baseia na promoção da SAN, precisa seguir a legislação já existente.

Dando continuidade à análise, no artigo 5º da proposta do Deputado Padre João, está exposto que o Governo Federal, articulado com os estados e os municípios, empreenderá no apoio a atividades de:

I – Apoiar os municípios na definição de áreas aptas ao desenvolvimento de AU comunitária e individual; II – viabilizar a aquisição de produtos da agricultura urbana para os programas governamentais de aquisição de alimentos; III – auxiliar técnica e financeiramente as prefeituras municipais para a prestação de assistência técnica e o treinamento dos agricultores urbanos na produção, beneficiamento, transformação, embalagem e comercialização dos produtos; IV – estimular a criação e apoiar o funcionamento de feiras livres e de outras formas de comercialização direta entre agricultores urbanos e consumidores; V – estabelecer linhas especiais de crédito para agricultores urbanos e suas organizações, visando ao investimento na produção, no processamento e na estrutura de comercialização; VI – prestar apoio técnico para a certificação de origem e de qualidade dos produtos da agricultura urbana; VII – promover campanhas de valorização e de divulgação de alimentos e produtos provenientes da agricultura urbana. (ver ANEXO A).

Desse modo, abrangendo a questão dos terrenos/áreas, da geração de trabalho e renda, da assistência técnica, do financiamento e, da valorização e divulgação das práticas e alimentos produzidos, contemplando assim, o que se constata, atualmente, como as principais demandas presentes nas lutas das agricultoras e agricultores urbanos e dos movimentos organizados. E, também, coincidindo com Coutinho (2010, p. 56), quando ela aponta que “sensibilizar, capacitar, financiar, articular e legalizar: são as diretrizes que expressam as dificuldades para implantar políticas de agricultura urbana”, evidenciando mais uma vez, a necessidade da referida política sair do papel.

Por conseguinte, no projeto de lei do Deputado Padre João deveria constar ainda questões relativas: à promoção da agroecologia, dessa forma garantindo os princípios e diretrizes dessa ciência/estudo à prática de AU; à soberania alimentar, valorizando o patrimônio alimentar e a diversidade cultural e alimentar dos povos e territórios; à questão relativa ao direito a cidade e à origem do financiamento para o fomento da prática. O projeto ainda está

tramitando, sendo a última informação do dia 11/11/2015, o aguarde ao parecer do Relator na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).

O anteprojeto de lei estadual de SC, Nº 0472, de 2011 (ver ANEXO B) do Deputado Padre Pedro Baldissera, inicia ligando a agricultura urbana “com a política urbana e a segurança alimentar e nutricional da população, em bases sustentáveis” (ver ANEXO B). Na sequência são apresentadas propostas bem interessantes, em que as questões: da proteção ambiental, do incentivo à realização de diagnósticos e do acesso e uso dos terrenos para agricultura urbana, merecem destaque, por permearem boa parte da redação. Outros elementos que merecem ênfase, estão nos incisos:

I – ampliar as condições de acesso à alimentação e aumentar a disponibilidade de alimentos, inclusive para autoconsumo; II – gerar empregos e renda, especialmente por meio da agregação de valor aos produtos; III – priorizar a saúde e o estado nutricional da população materno-infantil e de outras populações específicas, combatendo a desnutrição e a mortalidade materno-infantil; IV – ampliar e aprimorar os programas institucionais de alimentação em escolas, creches, hospitais, asilos, restaurantes populares, estabelecimentos penais e outros; VI – estimular práticas alimentares e hábitos de vida saudáveis; VII – promover o trabalho familiar e de cooperativas, associações e outras organizações da economia popular e solidária. (ver ANEXO B).

A agricultura urbana se percebe no texto, então, enquanto promotora dos direitos à alimentação, à saúde e à geração de trabalho e renda, demonstrando a pluralidade dessa política. No Artigo 5º da proposta, é evidenciado a importância da articulação com o CONSEA Estadual, reiterando o exposto por Coutinho (2010, p. 59), que enfatiza que o conselho “aparece como espaço privilegiado para viabilizar a institucionalização da AUP, dado que possui representação da sociedade civil” e do governo.

No Artigo 6º da redação, são explanados os instrumentos da Política Estadual, sendo: I – crédito e o seguro agrícola; II – a educação e a capacitação; III – a pesquisa e a assistência técnica; e IV – a certificação de origem e a qualidade de produtos (ver ANEXO B). As propostas convergem com as proposições da carta do CNAU, bem como com algumas das reivindicações trazidas pelo I ENAU. Outro marco, é o artigo 7º, em que o Deputado Padre Pedro expõe:

As ações de apoio à agricultura urbana dar-se-ão de forma integrada entre si e com as ações de segurança alimentar e nutricional sustentável, com habitação, assistência social, saúde, educação, geração de emprego e renda, formação profissional e proteção ambiental.

Assim, mais uma vez a importância da articulação entre as diversas temáticas é o componente que se destaca na construção da política. Apenas a partir da integração de temas, políticas e diversidades de “vozes” é que será possível edificar uma política estadual que contemple a gama de diálogos que transpassam a AUP e que na prática trará legitimidade.

Desse modo, assimila-se que o anteprojeto proposto e tramitando na Assembleia Legislativa de Santa Catarina (ALESC) abrange, num primeiro momento, a temática da AU, sendo necessário, ainda, a discussão da inserção dessa temática no Planejamento Urbano, por meio do Plano Diretor das cidades de Santa Catarina; da origem de financiamento para as práticas – sendo atualmente um dos desafios de desenvolvimento da agricultura em meio urbano; e da abertura de mais espaços participativos, a fim de que as agricultoras e agricultores e os movimentos sociais, possam planejar, acompanhar, formular, monitorar e avaliar, em conjunto, o que vem tramitando no quesito da agricultura urbana no estado de Santa Catarina. Concluindo, Arruda (2006, p. 36) orienta que “Já foi dito anteriormente que as políticas de AUP devem ter claros seus objetivos específicos, sendo assim, as ações devem especificar em que tipo de política setoriais [estarão] integradas”. Neste sentido, Bakker et al. (2000) “relacionam algumas áreas: política de uso do solo urbano; segurança alimentar urbana; política de saúde; política ambiental e política de desenvolvimento social” (BAKKER et al, 2000 apud ARRUDA, 2006, p. 36), ficando assim indicações para a proposta tanto do projeto de lei nacional, quanto do anteprojeto de lei estadual, que, posteriormente, serão guia à formulação, também, da política municipal de agricultura urbana e periurbana.

#### 4.2 DIÁLOGOS DA AGRICULTURA URBANA DE BASE AGROECOLÓGICA COM O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA E A SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

*Dê instrumentos, mexa na estrutura e o homem  
transformará a realidade adversa a que está  
submetido.*<sup>22</sup>  
(Josué de Castro, 1965)

Retomando o artigo 3º da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, é atribuído à SAN, dentre outras prerrogativas, o acesso regular e permanente aos alimentos, juntamente a qualidade e quantidades suficientes desses. Compreende-se, após a bibliografia estudada, que as questões salientadas da LOSAN acima, quando não asseguradas, estão

<sup>22</sup> Discurso proferido na Universidade Nacional de Engenharia, Peru, em 1965. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/noticia/?id=277766>>. Acesso em: 26 jan. 2016.

inteiramente ligadas aos principais desafios que perpassam a grave situação da insegurança alimentar no cenário brasileiro. De acordo com o IBGE (2008, apud SANTOS, 2011, p. 173-174):

[...] a falta de dinheiro faz com que cerca de 32 milhões de pessoas passem fome, mais 65 milhões de pessoas que não ingerem a quantidade diária de calorias, ou seja, se alimentam de forma precária, sendo estes números extremamente elevados, tendo em vista a extensão territorial do país que apresenta grande potencial agrícola.

Ou seja, “cabe frisar que a desigualdade de acesso aos alimentos é a principal causa de insegurança alimentar e da fome no Brasil (FROZI; PEREIRA, 2009), e é determinada, principalmente, pela renda da população” (FREDDI et al, 2015, p. 4). Sendo o acesso à renda não garantido em virtude da desigualdade socioeconômica proveniente do sistema capitalista.

Muito propalado no Brasil, é a concepção de que a produção alimentar do país é inoperante frente à grande quantidade da população. Contudo, o que realmente existe é a injusta distribuição da produtividade alimentar brasileira, bem como a insuficiência de renda para acessá-la. Desse modo, as cidadãs e os cidadãos deixam de consumir alimentos com qualidade e quantidade adequados. Belik (2003 apud RICARTE-COVARRUBIAS; FERRAZ; BORGES, 2011, p. 64), corroborando ao debate, salienta que “No caso brasileiro, diferentemente de alguns países, a falta de acesso aos alimentos e, conseqüentemente o estado da fome, é resultado da extrema desigualdade social, afetando aqueles com” vulnerabilidade socioeconômica. Dessa forma, percebe-se que, se o acesso aos alimentos de forma regular e permanente, em qualidade e quantidade, não está ocorrendo, muito se explica pela falta de poder aquisitivo da população – consequência da desigualdade socioeconômica – e, também, da disparidade na distribuição dos alimentos produzidos.

Compreendidas essas questões explanadas, de não acesso a alimentos e à renda, Freddi et al (2015, p. 3) enfatiza que “a agricultura urbana praticada no Brasil tem sido apontada por estudiosos como um elemento importante para garantia da SAN e da saúde não somente das famílias que a praticam, mas também dos consumidores”. Desse modo, a AU pode se constituir enquanto uma das estratégias de garantia do DHAA e da SAN. A mesma autora, salienta que, também, “a FAO aponta a Agricultura Urbana e Periurbana como uma das estratégias de promoção de segurança alimentar e nutricional na América Latina (FAO, 2009)” e “o CONSEA brasileiro também a incluiu recentemente como um dos elementos constituintes das diretrizes da Política Nacional de SAN” (FREDDI et al, 2015, p. 3).



Maluf (2007 apud FREDDI et al, 2015, p. 3-4) destaca que:

[...] percebe a agricultura urbana como uma estratégia familiar interessante para amenizar as consequências da pobreza e das desigualdades do acesso aos alimentos de maior qualidade nutricional. Considera também que o acesso aos alimentos saudáveis é uma condição essencial para a garantia de situações de SAN.

Dessa forma, compreende-se, a partir do exposto no capítulo 3, que a agricultura urbana possui potencial de garantir que o acesso permanente e regular a alimentos de qualidade e em quantidade ocorra efetivamente, revertendo o contexto de insegurança alimentar que o povo brasileiro está exposto. Logo, “Nesse contexto, ações voltadas para a produção de alimentos nas cidades (ou no seu entorno) apresentam-se como uma das formas de enfrentamento de situações de vulnerabilidade em que se encontra grande parcela da população urbana” (PINHEIRO; FERRARETO, 2015, p. 2).

Freddi et al (2015, p. 10-11) evidencia que, não havendo uma lei federal para agricultura urbana, é por meio da Política Nacional de SAN que a temática encontra suporte, uma vez que:

[...] na elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional deverá ter políticas, programas e ações relacionados a um conjunto de temas, dentre os quais, o fortalecimento da Agricultura Familiar e da produção urbana e periurbana de alimentos”. Neste contexto, o disposto no Decreto representa um marco significativo para a AU, uma vez que de fato institucionaliza o tema dentro da política de SAN. (FREDDI et al, 2015, p. 10-11).

Desse modo, entende-se que “a Segurança Alimentar e Nutricional bem como o Direito Humano a Alimentação Adequada são elementos que se sobressaem quando analisamos a AU no Brasil. De fato, pois enquanto política pública ela (re)nasce enraizada nestas duas temáticas e suas trajetórias” (FREDDI et al, 2015, p. 4).

Amar-Klemesu (2001 apud RICARTE-COVARRUBIAS; FERRAZ; BORGES, 2011, p. 75) aponta que “Os alimentos cultivados nas cidades contribuem para a SAN não apenas pela maior facilidade de acesso a este alimento, mas também na melhoria da qualidade da dieta alimentar, dado que esta passa a ser mais diversificada e saudável à medida que oferece frutas e vegetais frescos”, consequentemente, uma família produzindo alimentos em seu quintal terá acesso regular a eles, sabendo a procedência do que está consumindo.

Conforme Belik (2003 apud RICARTE-COVARRUBIAS; FERRAZ; BORGES, 2011, p. 76):

Outro aspecto da segurança alimentar está relacionado à qualidade do alimento. Segundo Belik (2003) isso implica, entre outros fatores, que os alimentos não estejam submetidos a qualquer tipo de risco por contaminação. Nesse sentido, os sistemas urbanos de produção, em pequena escala, sem utilização de fertilizantes químicos, agrotóxicos ou herbicidas representam um fator chave na garantia do alimento saudável e de qualidade aos consumidores.

Dessa maneira, “tal fato demonstra o comprometimento da SAN no país, a qual está relacionada não somente às condições de produção e disponibilidade de alimento, mas também à garantia de acesso da população ao alimento em termos de quantidade, qualidade e regularidade” (BELIK, 2003 apud RICARTE-COVARRUBIAS; FERRAZ; BORGES, 2011, p. 64). Além disso, a produção no meio urbano de base agroecológica está embasada no Direito Humano à Alimentação Adequada, uma vez que os cidadãos terão acesso a uma pluralidade de direitos, ampliarão sua conexão com a natureza, contribuindo à construção de uma nova ordem social, revolucionando a partir do seus quintais e pomares, uma ordem em que respeito ao próximo e ao meio ambiente, tal como, a emancipação do ser humano, constituam-se enquanto princípios norteadores.

Em vista disso, Machado e Machado (2002 apud SANTOS, 2011, p. 180) complementam que “Políticas públicas voltadas para o incentivo e a implementação da agricultura urbana podem favorecer e promover o desenvolvimento local” das “grandes cidades”, sendo possível, assim, “oferecer opções de vida saudável para jovens e crianças além de gerar empregos e melhorar a qualidade de vida das pessoas idosas ou desempregadas” (MACHADO; MACHADO 2002 apud SANTOS, 2011, p. 180). Desse modo, “A produção de alimentos de boa qualidade nutricional e sem agrotóxicos, desenvolvida a custo relativamente baixo, pode contribuir não só para melhorar a qualidade de vida, como também para aumentar a renda familiar” (MACHADO; MACHADO 2002 apud SANTOS, 2011, p. 180).

Destarte, o quadro de insegurança alimentar e nutricional brasileiro só terá a possibilidade de ser revertido se esforços nas políticas de abastecimento, de geração de trabalho e renda, de combate à fome, de incentivo às práticas que promovam a emancipação humana, a participação social e o respeito ao meio ambiente, como exemplo a agricultura urbana, aliarem-se à luta dos movimentos sociais e da sociedade civil contra o desigual sistema econômico vigente. Por conseguinte, Altieri e Rosset (1999 apud RIBAS et al, 2015, p. 5) finalizam complementando que “investimentos, políticas, suporte institucional, e mudanças de atitude de quem faz essas políticas, assim como da comunidade científica são pontos chave também para obter-se bons resultados no desenvolvimento da segurança alimentar e preservação ambiental” no Brasil.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

*O que vale na vida não é o ponto de partida e sim  
a caminhada, caminhando e semeando, no fim  
terás o que colher.*<sup>23</sup>  
(Cora Coralina)

Por conseguinte, decorrente do desenvolvimento deste trabalho, podem ser tecidas importantes considerações acerca das temáticas explanadas. Destaca-se o entendimento de que a Revolução Verde significou a entrada do capitalismo no meio agrário e a disponibilidade de alimentos geneticamente modificados e com veneno aos cidadãos, ocasionando a mudança cultural alimentar das pessoas. Junto desse processo, ocorreu a industrialização dos alimentos, em que os grandes impérios alimentares se instauraram nos países em desenvolvimento acentuando a situação de vulnerabilidade desses. São inúmeras as consequências processuais da Revolução Verde – muitas ainda não mensuradas – ressaltando-se, principalmente, a degradação do meio ambiente e “[...] em lugar da pobreza rural” “a miséria urbana”. (PRIMAVESI, 1997, p. 117), o que resultou em um cenário atual caótico nos meios urbanos, permeados das mais complexas expressões da desigualdade socioeconômica, ambiental e territorial, derivadas da acumulação capitalista.

A produtividade alimentar brasileira é outro ponto que merece destaque. É elementar enfatizar que a Revolução Verde introduziu um modelo de desenvolvimento agrícola voltado à exploração de terras brasileiras para exportação de alimentos, denominado Agronegócio. Em contraposição, há a agricultura familiar campesina que, por meio de hábitos tradicionais, cultiva o solo e produz para seu consumo, constituindo-se como a principal responsável pela produção dos alimentos básicos acessados pelos brasileiros, mesmo dispondo de menor parcela de terra. Apesar disso, observa-se a continuidade da lógica de produção agroexportadora caracterizada pela ampliação de capital na mão de poucos, em que esses recebem mais incentivos fiscais do governo, utilizam menos mão de obra, produzem menos comida ao consumo interno e dominam grande parte das terras. Dessa forma, conclui-se que os incentivos do governo são para produção do consumo externo (*commodities* ou agrocarburantes), compondo terras brasileiras com paisagens monótonas derivadas do monocultivo e a, sempre presente, exploração dos trabalhadores e do meio ambiente. No entanto, se fossem dadas reais condições da agricultura familiar se desenvolver no Brasil, sem dúvidas teríamos um país em que as terras seriam

---

<sup>23</sup> Citação sem ano. Disponível em: <<http://kdfrases.com/frase/99162>>. Acesso em: 26 jan. 2016.

utilizadas para o sustento do seu próprio povo, com produção voltada à saúde da população e da natureza, respeitando os ciclos naturais e a vida.

Destarte, analisando todas as concepções expostas, tem-se os fatores que transpassam o fenômeno da fome na desigual sociedade brasileira, propiciando o realce de algumas conclusões. Primeiramente, a fome precisa ser concebida enquanto uma das expressões da questão social, assim, entende-se que a fome não é um fenômeno natural, ela é oriunda de processos históricos, sociais, políticos e econômicos, dentro do modelo de desenvolvimento capitalista que, além de conviver com a exploração dos trabalhadores, aliena-os e condiciona a lógica do capital, sendo necessário dinheiro para sua alimentação. Segundo, evidencia-se que fome não se deve à falta de produtividade, uma vez que segundo Sader (2003, p. 183 apud BRANDÃO, 2005, p. 6), “o Brasil, é o segundo maior produtor de grãos do mundo, com uma brutal concentração da propriedade rural”. Ela se deve ao não incentivo à produção voltada ao consumo do mercado interno e a não distribuição dos recursos de maneira justa, gerando, por consequência, “níveis alarmantes de fome e miséria” (SADER, 2003, p. 183 apud BRANDÃO, 2005, p. 6).

Então, o alimento visto enquanto uma mercadoria nesse sistema desigual condiciona sua distribuição ao poder aquisitivo das pessoas, logo, evidencia-se que o não acesso aos alimentos se deve à má distribuição da renda, e, por conseguinte, também, da produtividade. Dessa forma, entende-se que a problemática da fome dialoga com diversas questões, sendo elas: a grande concentração de terra e o não acesso a ela, a produtividade alimentar, a violações dos direitos sociais e humanos, a exploração de pessoas e recursos naturais, a desigualdade socioeconômica no meio rural e urbano, entre outras.

Agrega-se ao debate, o Direito Humano à Alimentação Adequada, tão imprescindível à luta contra as severas contradições citadas, fundamentando a garantia dos direitos humanos e sociais. Conforme Valente (2003, p. 53), é necessário uma abordagem em direitos humanos que permita “um olhar holístico embasado nos princípios básicos de universalidade, equidade, indivisibilidade, inter-relação na realização, respeito à diversidade e não discriminação”, evidenciando que não se pode garantir o direito humano à alimentação adequada se o indivíduo não possuir acesso à outros direitos – como saneamento básico, saúde – assim sendo, “um direito não pode ser realizado sem a existência dos demais” (LEÃO, 2013, p. 27), logo, sem uma visão da totalidade dos direitos inerentes ao cidadão.

Em conformidade com Valente (2002 apud VALENTE 2003, p. 54), “Hoje se desenvolve o conceito que o direito humano à alimentação deve ser visto como inseparável do direito humano à nutrição”, uma vez que “o alimento só adquire uma verdadeira dimensão

humana quando transformado em um ser humano bem nutrido, saudável, digno e cidadão”. Assim, compreende-se que o DHAA é permeado por duas dimensões indivisíveis: “o direito de estar livre da fome e da má nutrição e o direito à alimentação adequada” (LEÃO, 2013, p. 29). Leão, afirma que “O DHAA começa pela luta contra a fome, mas caso se limite a isso, esse direito não estará sendo plenamente realizado. Os seres humanos necessitam de muito mais do que atender suas necessidades de energia ou de ter uma alimentação nutricionalmente equilibrada”. Dessa forma, conclui-se, com Valente (2003, p. 55), que o DHAA “depende de muito mais do que da simples disponibilidade de alimentos, mesmo que saudáveis. Depende do respeito a práticas e hábitos alimentares, do estado de saúde das pessoas, da prestação de cuidados especiais” às pessoas em situação de vulnerabilidade, assim, estando o DHAA “inserido em um processo de construção da capacidade de todo ser humano de alimentar e nutrir a si próprio e à sua família, com dignidade, a partir do seu trabalho no campo ou na cidade” (VALENTE, 2003, p. 55).

Dessa maneira, os marcos legais do DHAA no contexto mundial e nacional – sendo a Declaração Universal dos Direitos Humanos, o PIDESC, a Cúpula Mundial da Alimentação, as Diretrizes Voluntárias em Apoio à Realização do DHAA no contexto da SAN, a recriação do CONSEA, a criação da LOSAN, a inserção do direito à alimentação na Constituição Federal Brasileira – incorporam grande aporte na “estrutura teórica à luta por direitos humanos no mundo e no Brasil, logo, [são] “expressão de compromisso político”, reforçando “a obrigação dos Estados em garantir os direitos humanos de todos que estão em seu território” (LEÃO, 2013, p. 48).

Entende-se que demorou alguns anos até que finalmente a construção do conceito de SAN adquirisse o entendimento de direito social, vinculado à garantia do DHAA, orientando, assim, as políticas públicas. Desse modo, no debate brasileiro, “o ato de se alimentar deixa de ser tomado pelo seu significado mais imediato, o de prover o organismo de nutrientes necessários à sua manutenção e desenvolvimento e desloca-se para uma compreensão muito mais elevada” (GOMES JÚNIOR, 2007, p. 141), em que o conceito possui uma maior abrangência, não significando apenas “a falta de ingestão de alimentos, mas também a diversificação e a adequação nutricional da dieta, conhecimentos básicos de higiene, condições salubres de moradia, cuidados de saúde etc.” (BELIK, 2003, p. 15). Por isso, falar em SAN é refletir a respeito de muitos fatores na sociedade que transcendem o simples fato de se alimentar, assim compreende-se que “a SAN é elemento do cotidiano de todas as pessoas, independente do nível socioeconômico do qual façam parte”, desse modo, rompendo com o falso ideário de que as políticas de SAN são apenas para as pessoas com vulnerabilidade socioeconômica, já

que uma pessoa que não acessa informações, consome alimentos com contaminantes químicos ou que possui acesso a alimentos ricos em gorduras e sódio, também encontra-se em situação de insegurança alimentar. (ALBUQUERQUE, 2009, p. 901).

Dessa forma, percebe-se a importância da SAN estar amparada na perspectiva do DHAA, já que, assim, estará envolta por um olhar de totalidade, em que seu conceito não voltará a ser usado de forma a persuadir e controlar socialmente as pessoas e, sim, na ótica dos direitos humanos, da emancipação humana. Complementa Albuquerque (2009, p. 899) que “vários são os desafios e, dentre estes, está o de aproximar e integrar o desenho das políticas públicas de [segurança alimentar e] combate à fome à abordagem baseada em direitos”, sendo “fundamental revisar o desenho das políticas públicas com abordagens conservadoras, distanciadas dos princípios dos direitos humanos e que não reconhecem a família, nem o indivíduo como sujeitos de direitos” (ALBUQUERQUE, 2009, p. 902).

Por conseguinte, tendo em vista a discussão salientada no transcórre do trabalho, foi possível assimilar a abrangência do conceito de SAN, que atinge sua plenitude ao ser conduzida pelos princípios do DHAA. Refletindo os desafios na preservação desse direito humano e da SAN, no caso Brasileiro, destaca-se as principais questões: falta de acesso a alimentos, em permanente quantidade e qualidade; reduzido poder de aquisição dos alimentos; necessidade de respeito à diversidade cultural das famílias e da garantia no acesso a alimentos livres de contaminantes. Com o propósito de que as questões tenham resolução, reafirma-se “a necessidade de ampliar a participação da sociedade civil na elaboração, implementação e fiscalização das políticas públicas, em todos os níveis, sobretudo, no nível local” (MALUF; MENEZES; VALENTE, 1996, p. 88), a fim de que a política de SAN seja envolta por um processo democrático e transparente, configurando-se numa estratégia de garantia do DHHA exitosa, pondo fim a toda e qualquer violação de direitos.

Com a crescente população em um meio urbano permeado por grandes contradições da acumulação capitalista, juntamente aos desafios apontados anteriormente, realça-se a “indispensável necessidade de fornecimento de alimentos para a população” (SANTOS, 2011, p. 173). Desse modo, “ações e políticas de incentivo à produção de frutas e hortaliças regionais em áreas urbanas, periurbanas” “podem melhorar o preço e a qualidade [dos] alimentos, de modo a incentivar o maior consumo por parte da população” (LEÃO, 2013, p. 18). Por conseguinte, segundo Santos (2011, p. 177), “a agricultura urbana aparece como uma oportunidade de saída, democrática, participativa e construtora da cidadania, que necessita ser promovida e apoiada tanto pelo poder público como pelas organizações da sociedade civil”, a fim de que os alimentos sejam “transformados em gente, em cidadãos e cidadãs saudáveis”

(VALENTE, 2003, p. 53). Assim, a prática da agricultura urbana (AU) se constitui em uma “estratégia de aumento da produção de alimentos, contribuindo para a segurança alimentar e melhoria da nutrição da população” (SANTOS, 2011, p. 173), bem como na ampliação da relação natureza-sociedade.

Entende-se que a prática da agricultura na cidade pode ser desenvolvida tanto no meio urbano quanto periurbano, apresentando diferentes formas de classificação enquanto sua escala, destinação, localização e tipo de área em que é praticada, dentre outros fatores. Assim, a prática de AU contribui com o: manejo de solos urbanos; valorização da agricultura rural; estratégias de sobrevivência na cidade permeada pela pobreza e fome; sistemas urbanos de abastecimento de alimentos; desenvolvimento urbano sustentável; Segurança Alimentar e Nutricional; acesso à terra; reciclagem de “lixo”; utilização racional de espaços; educação ambiental; recreação e lazer; farmácias caseiras; manutenção da biodiversidade; formação de microclimas; garantia de cidadania, entre outros.

Isso posto, entende-se que a AU é uma prática que vai além da produção alimentar no meio urbano, ela garante a manutenção da biodiversidade e da cultura popular, evita o acúmulo de resíduos sólidos, bem como promove a apropriação dos espaços ociosos. Ela caracteriza-se como importante mecanismo de gestão territorial e local, auxiliando na diminuição da pobreza e das desigualdades impostas pelo sistema econômico vigente. Logo, fortalecendo a SAN e a mudança dos hábitos alimentares impostos atualmente, por meio, não só do plantio de alimentos, mas de plantas medicinais, sendo relevante elemento na construção de estratégias, também, da luta pela saúde. Portanto, de acordo com o CONSEA (2015, p. 21), “Ao mesmo tempo em que é influenciada pela dinâmica urbana, a AU é uma prática social que confronta o atual modelo de desenvolvimento das cidades, propondo mudanças estruturais no uso dos espaços urbanos”, dessa maneira, “a atividade aparece como oportunidade de transformação, democrática, participativa e construtora de cidadania, na qual o desenvolvimento das capacidades produtivas é, ao mesmo tempo, motor e consequência do processo” (SANTANDREU; LOVO, 2007 apud FREDDI et al, 2015, p. 7), incentivando a reflexão da cidade que queremos e do nosso modo de produção alimentar, questionando o modelo de desenvolvimento econômico explorador, pretendendo a construção de uma nova ordem societária, alicerçada nos princípios de dignidade e justiça social.

Por conseguinte, para pensar a agricultura urbana na perspectiva emancipatória do ser humano faz-se necessário remeter à agroecologia. Assim, podemos compreender que ela é uma prática que conforme Altieri (2012, p. 250), “fornece as bases científicas, metodológicas e técnicas para uma nova revolução agrária não só no Brasil, mas no mundo inteiro”, sendo uma

ciência/estudo que “implica um movimento contrário à lógica de produção e comercialização presente no espaço agrário no Brasil atual, o qual está voltado à separação intensiva e intensa dos homens com relação à natureza” (PORTO-GONÇALVES, 2006 apud SILVA; MACHADO, 2015, p. 121). Logo, a agroecologia é percebida enquanto movimento de mudança, de “revolução”, “dirigida pela noção de que a mudança ecológica da agricultura não pode se promover sem mudanças comparáveis nas arenas sociais, políticas, culturais e econômicas que conformam e determinam a agricultura (ALTIERI, 2010, p. 29 apud SILVA; MACHADO, 2015, p. 121).

Desse modo, entende-se que o debate proposto pela agroecologia perpassa o panorama social, ambiental, econômico e territorial brasileiro, portanto, para refletir essa temática, faz-se necessário entender que a modificação do nosso modo de produção, abastecimento, acesso e consumo alimentar só sucederá com alterações em todos os âmbitos do modelo societário vigente. Logo, faz-se necessário que se promova o caráter participativo dos movimentos sociais e da sociedade civil, reforçando-os enquanto peça de fundamental importância para que verdadeiras transformações ocorram em nossa sociedade. Assim, evidencia-se que a prática de AU não pode ser desassociada das concepções da agroecologia, uma vez que não podemos ter uma produção alimentar, nas cidades, mantendo a conjuntura de mulheres violentadas, pessoas com negação do acesso à terra e crianças em insegurança alimentar. Logo, a produção de alimentos na cidade precisa ser sinônimo de autonomia do ser humano e luta por toda e qualquer demanda que infrinja os direitos humanos e sociais. Em vista disso, assimila-se que a agroecologia seria a escolha mais adequada à produção urbana, reafirmando-se enquanto uma das estratégias que efetivamente, construirá, junto a outras discussões, uma nova ordem societária, contrária ao poder hegemônico.

Na construção deste trabalho, desafios ao desenvolvimento da AU foram surgindo e faz-se necessário a explanação desses. O I Encontro Nacional de Agricultura Urbana evidenciou alguns, sendo eles: a construção da política nacional, os empasses de seu trâmite e a urgência em sua implementação; a relevância da luta pelo pertencer e produzir em uma cidade dominada pela especulação imobiliária e pelas mais tristes contradições do capital; a falta de insumos, a capacitação, a assistência técnica, a financiamento, a legalização do tema no plano diretor municipal; a falta de incentivo à participação social e, o acesso à terra, esse constituindo-se em um dos mais abordados. Em vista disso, Menezes, Burlandy e Maluf (2004 apud FREDDI et al, 2015, p. 7) afirmam “que o acesso à terra é elemento crucial para que a AU se desenvolva”, no qual, mesmo que a prática de AU “permita otimizar espaços ociosos nos núcleos urbanos e em sua periferia para produção de alimentos, a apropriação do capital em muitos casos exclui



o uso da terra à agricultura” (FREDDI et al, 2015, p. 7). E, excluindo o acesso e uso da terra, está eliminando a possibilidade das cidadãs e cidadãos pertencerem à cidade, formada por concreto e desigualdade socioeconômica.

Desse modo, entende-se que esses desafios só serão ultrapassados se o poder público agir conforme suas obrigações, dando continuidade as reivindicações da sociedade civil e dos movimentos sociais. Assim, o projeto de lei nacional, Nº 906, de 2015 (ver ANEXO A), do deputado Padre João (PT) e o anteprojeto de lei Estadual de SC, Nº 0472, de 2011 (ver ANEXO B), do Deputado Padre Pedro Baldissera, são propostas que correspondem de certo modo às demandas solicitadas nos espaços de participação social. Após análise dessas, verificou-se que o projeto de lei do Deputado Padre Pedro deveriam constar, ainda, questões relativas: à promoção da agroecologia, da soberania alimentar e do direito à cidade. Já no anteprojeto do Padre Pedro, ressalta-se, mais uma vez, a importância da articulação entre as diversas temáticas, sendo necessário, ainda, a discussão da inserção dessa temática no Planejamento Urbano, por meio do Plano Diretor das cidades de Santa Catarina; da origem de financiamento para as práticas – sendo atualmente um dos desafios de desenvolvimento da agricultura em meio urbano; e da abertura de mais espaços participativos, a fim de que as agricultoras e agricultores e os movimentos sociais possam planejar, acompanhar, formular, monitorar e avaliar, em conjunto, o que vem tramitando no quesito da agricultura urbana no estado de Santa Catarina.

Apenas a partir da integração dos temas, das políticas e da diversidade de “vozes” é que será possível edificar uma política nacional e estadual que contemple a gama de diálogos que transpassam a AU, dando legitimidade à prática. Concluindo, Arruda (2006, p. 36) orienta que “Já foi dito anteriormente que as políticas de AU devem ter claros seus objetivos específicos, sendo assim, as ações devem especificar em que tipo de política setoriais [estarão] integradas, neste sentido, BAKKER et al. (2000) relacionam algumas áreas: política de uso do solo urbano; segurança alimentar urbana; política de saúde; política ambiental e política de desenvolvimento social” (BEKKER et al, 2000 apud ARRUDA, 2006, p. 36), ficando assim indicações para a proposta tanto do projeto de lei nacional, quanto do anteprojeto de lei estadual, que, posteriormente, serão guia à formulação, também, da política municipal de agricultura urbana e periurbana.

Contudo, relembra-se, que, atualmente, não há lei federal específica para AU, o que se tem é a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, que representa um marco significativo à AU, “uma vez que de fato institucionaliza o tema dentro da política de SAN” (FREDDI et al, 2015, p. 11). Desta forma, “ainda que não haja um marco legal federal [e estadual] próprio para a AU, os caminhos para sua legalidade estão em construção”, e com a

continuidade das “pressões da sociedade civil e dos movimentos sociais afins” há que se “[ancorar] essa temática nas agendas dos governos”, sendo preciso a “vontade política para transpor ações pontuais de governo para uma política de Estado”.

Destarte, a conjuntura de insegurança alimentar e nutricional brasileira só será revertida a partir dos esforços nas políticas de abastecimento, de geração de trabalho e renda, de combate à fome, de incentivo às práticas que promovam a emancipação humana, a participação social e o respeito ao meio ambiente, como exemplo há a agricultura urbana aliando-se à luta dos movimentos sociais e da sociedade civil contra o poder hegemônico. Por conseguinte, Altieri e Rosset (1999 apud RIBAS et al, 2015, p. 5) complementam que “investimentos, políticas, suporte institucional, e mudanças de atitude de quem faz essas políticas, assim como da comunidade científica” são pontos chave também para obter-se bons resultados no desenvolvimento da segurança alimentar e preservação ambiental” no Brasil.

Portanto, falar em agricultura urbana de base agroecológica é ter clareza que ela se constitui enquanto uma das estratégias de promoção do DHAA, traçando, assim, um caminho que polemiza não só a produção, aquisição e consumo de alimentos, mas a possível violação de direitos no meio urbano, em que a construção e o fortalecimento de políticas públicas, confrontando expressões da questão social – machismo, racismo, homofobia, desigualdade social – vai ao encontro da proposta de uma nova ordem societária, também preconizada pelo Serviço Social.

Assim, concluindo, é evidente, após o desenvolvimento deste trabalho, em conjunto com minha experiência de estágio na SMHSA e a participação no I ENAU, a pertinência da intervenção do Assistente Social na temática da AU, do DHAA, da SAN, norteado por seu caráter pedagógico e garantidor de direitos. Em conjunto com o Código de Ética Profissional, a Lei 8.662 – de 7 de junho de 1993 – que regulamenta a atuação do Assistente Social, e “o projeto ético-político do Serviço Social” constituem-se ferramenta essencial no enfrentamento das expressões da questão social e na defesa e efetivação de direitos. Dessa maneira, é imprescindível que o assistente social adentre essas temáticas, posto que, além de compreender a formação política e econômica do país, possui vasta percepção técnica da realidade socioeconômica e capacidade de produzir e implementar políticas públicas. Assim, um assistente social sensibilizado e capacitado para o tema, abarcaria mais esses conhecimentos à sua competência técnica, qualificando sua intervenção na área e a luta junto ao poder público, movimentos sociais e sociedade civil.

## REFERÊNCIAS

- ABREU, Marcos José de. **Gestão comunitária de resíduos orgânicos: o caso do Projeto Revolução dos Baldinhos (PRB), Capital Social e Agricultura Urbana**. 182 f. Dissertação (Mestrado)- Programa de Pós-graduação em Agroecossistemas, Centro de Ciências Agrárias, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013.
- ABREU, Marcos José de. **Histórico dos encontros de agricultura urbana em Santa Catarina**. Florianópolis: 2015. 10 slides, color.
- ALBUQUERQUE, Maria de Fátima Machado de. A segurança alimentar e nutricional e o uso da abordagem de direitos humanos no desenho das políticas públicas para combater a fome e a pobreza. In: **Revista de Nutriimen**, Campinas, v. 6, n. 22, p. 895-903, nov.-dez. 2009.
- ALMEIDA, Fernando. **O bom negócio da sustentabilidade**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2002.
- ALMEIDA, Silvio Gomes de; PETERSEN, Paulo; CORDEIRO, Angela. **Crise socioambiental e conversão ecológica da agricultura brasileira: subsídios à formulação de diretrizes ambientais para o desenvolvimento agrícola**. Rio de Janeiro: As-pta, 2001. 121 p.
- ALTIERI, Miguel. **Agroecologia: bases científicas para uma agricultura sustentável**. 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: Expressão Popular, AS-PTA, 2012. 400p.
- ALVES, Morgana Celina; CORREA, Walquiria Kruger. A prática da Agricultura em Espaços Urbanos: a ação do CEPAGRO em Comunidades Periféricas de Florianópolis – SC. In: **V Encontro de Grupos de Pesquisa: “Agricultura, Desenvolvimento Regional e Transformações Socioespaciais”**, Santa Maria, 2009, p. 1-17.
- ANA. Articulação Nacional de Agroecologia. **Carta Política do III ENA – Encontro Nacional de Agroecologia**. Rio de Janeiro: Ana, 2014. 48 p. Disponível em: <<http://www.agroecologia.org.br/files/importedmedia/carta-politica-iii-ena.pdf>>. Acesso em: 17 jan. 2016.
- ARRUDA, Juliana. **Agricultura urbana e periurbana em Campinas/SP: análise do Programa de Hortas Comunitárias como subsídio para políticas públicas**. 165 f. Dissertação (Mestrado)- Curso de Faculdade de Engenharia Agrícola, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.
- AZEVEDO, Elaine de; PELICIONI, Maria Cecília Focesi. Promoção da saúde, sustentabilidade e agroecologia: uma discussão intersetorial. In: **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 20, n. 3, p. 715-729, 2011.
- BELIK, Walter. A política brasileira de segurança alimentar e nutricional: concepção e resultados. In: **Revista Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas. v. 19, n. 2. p. 94-110, 2012.

BELIK, Walter. Perspectivas para segurança alimentar e nutricional no Brasil. In: **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 12, n. 1, p. 12-20, jan.-jun. 2003.

BEGHIN, Nathalie. **O SISAN: uma experiência ousada e inovadora**. 2013. Disponível em: <<http://www.inesc.org.br/noticias/noticias-do-inesc/2013/junho/o-sisan-uma-experiencia-ousada-e-inovadora>>. Acesso em: 13 fev. 2016.

BRANDÃO, Selma Maria de Oliveira. A fome como uma expressão da questão social: indicações para o debate. In: **Jornada Internacional de Políticas Públicas**, 2005, São Luiz – Ma. Mundialização e estados nacionais: a questão da emancipação e da autonomia. São Luiz – MA: UFMA, 2005. p. 1-7. Disponível em: <[http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIII/html/Trabalhos2/Selma\\_maria\\_oliveira\\_brandao165.pdf](http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIII/html/Trabalhos2/Selma_maria_oliveira_brandao165.pdf)>. Acesso em: 29 nov. 2015.

BRASIL. **Lei n. 11.346 de 15 de setembro de 2006**. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN – com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 18 de set. 2006.

BURITY, Valéria et al. **Direito humano à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar e nutricional**. Brasília: Abrandh, 2010. 204 p.

BURLANDY, Luciene. A construção da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: estratégias e desafios para a promoção da intersetorialidade no âmbito federal de governo. In: **Ciência e Saúde Coletiva**, [s.l.], v. 14, n. 3, p. 851-860, jun. 2009. FapUNIFESP (SciELO). DOI: 10.1590/s1413-81232009000300020.

CAMACHO, Rodrigo Simão. O agronegócio latifundiário versus a agricultura camponesa: a luta política e pedagógica do campesinato. In: **Anais... do XIX Encontro Nacional de Geografia Agrária**, São Paulo, Usp, 2009. p. 1-34. Disponível em: <[http://www.geografia.fflch.usp.br/inferior/laboratorios/agraria/AnaisXIXENGA/artigos/Camacho\\_RS.pdf](http://www.geografia.fflch.usp.br/inferior/laboratorios/agraria/AnaisXIXENGA/artigos/Camacho_RS.pdf)>. Acesso em: 24 nov. 2015.

CAMARGO, Karen Ramos. **A interface entre saúde e assistência social: subsídios para algumas reflexões na perspectiva de seguridade social**. Disponível em: <[http://www2.portoalegre.rs.gov.br/sma/revista\\_EGP/95\\_A\\_interfaceAssistenciaSocial\\_Karen.pdf](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/sma/revista_EGP/95_A_interfaceAssistenciaSocial_Karen.pdf)>. Acesso em: 12 fev. 2016.

CASTRO, Josué de. **Geografia da fome**. 10. ed. Rio de Janeiro: Antares, 1984. 348 p. Disponível em: <<http://exsaladeaula.zip.net/arquivos/josue.pdf>>. Acesso em: 22 dez. 2015.

CNAU. **Agricultura urbana e direito à cidade: cultivando saúde e comida de verdade**. 2015. Disponível em: <<http://aspta.org.br/wp-content/uploads/2015/11/Carta-Politica-ENAU.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2015.

CONSEA. Comida de verdade no campo e na cidade. In: **5ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**, Brasília, documento referência, jun., 2015.

CONSEA/MG. Texto base do Sistema Nacional de Segurança Alimentar Nutricional (SISAN). In: **6ª Conferência Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável**. Disponível em: <[http://www.social.mg.gov.br/images/documentos/segurancaalimentar/textobase3\\_SISAN.pdf](http://www.social.mg.gov.br/images/documentos/segurancaalimentar/textobase3_SISAN.pdf)>. Acesso em: 14 fev. 2016.

COUTINHO, Maura Neves. **Agricultura urbana: práticas populares e sua inserção em políticas públicas**. 205f. Dissertação (Mestrado)– Programa de Pós-graduação em Geografia, do Instituto de Geociências da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010.

DIAS, Eliotério Fachin. A fome, a pobreza e o direito humano à alimentação adequada. In: **Revista Jurídica Unigran**, Dourados, MS, v. 11, n. 21, p. 91-99, jan.-jun. 2007.

DURÃES, Aline. **Fome, uma questão social**. 2011. Disponível em: <[http://www.olharvirtual.ufrj.br/2010/?id\\_edicao=328&codigo=3](http://www.olharvirtual.ufrj.br/2010/?id_edicao=328&codigo=3)>. Acesso em: 29 nov. 2015.

ENSP/FIOCRUZ. **A intersectorialidade no programa bolsa família: reflexões a partir de uma experiência local**. Disponível em: <<http://www.ipc-undp.org/publications/mds/25M.pdf>>. Acesso em: 12 fev. 2016.

FREDDI, Susi Mara et al. **Resgate teórico sobre agricultura urbana no Brasil**. Disponível em: <[http://www.lecera.ufsc.br/wp-content/uploads/textos/Resgate\\_teorico\\_sobre\\_AU\\_no\\_Brasil.pdf](http://www.lecera.ufsc.br/wp-content/uploads/textos/Resgate_teorico_sobre_AU_no_Brasil.pdf)>. Acesso em: 11 dez. 2015.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2008. 197 p.

GOMES JÚNIOR, Newton Narciso. **Segurança alimentar e nutricional como princípio orientador de Políticas Públicas no Marco das Necessidades Básicas**. 2007. 338f. Tese (Doutorado)– Programa de Pós Graduação em Política Social, Departamento de Serviço Social, Universidade de Brasília, Brasília-DF. 2007.

GONÇALVES, Carlos Walter Porto. Geografia da riqueza, fome e meio ambiente: pequena contribuição crítica ao atual modelo agrário/agrícola de uso dos recursos naturais. In: **Revista Internacional Interdisciplinar Interthesis – PPGICH UFSC**, Florianópolis, v. 1, n. 1, p. 1-55, 10 jul. 2015.

HEBERLÊ, Antonio L. O. **A agricultura familiar brasileira no contexto mundial**. 2014. Disponível em: <<https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/1871776/artigo-a-agricultura-familiar-brasileira-no-contexto-mundial>>. Acesso em: 24 nov. 2015.

IAMAMOTO, Marilda Vilela; CARVALHO, Raul. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. São Paulo: Cortez, 1983.

IBGE. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. 270 p.

IBGE. **Pesquisa nacional por amostra de domicílios: segurança alimentar**. Rio de Janeiro: IBGE, 2014. 134 p.

LEÃO M, organizador. **O direito humano à alimentação adequada e o sistema nacional de segurança alimentar e nutricional**. Brasília: Abrandh, 2013. 263 p.

MACHADO, Ednéia Maria. **Questão social**: objeto do serviço social? Disponível em: <[http://www.uel.br/revistas/ssrevista/c\\_v2n1\\_quest.htm](http://www.uel.br/revistas/ssrevista/c_v2n1_quest.htm)>. Acesso em: 29 nov. 2015.

MACHADO, L. C. P.; FILHO, L. C. P. M. **A dialética da agroecologia**: contribuição para um mundo com alimentos sem veneno. São Paulo: Expressão Popular, 2014. 360p.

MALUF, Renato S; MENEZES, Francisco; VALENTE, Flávio L. Contribuição ao tema da segurança alimentar no Brasil. In: **Revista Cadernos de Debate: Núcleo de Estudos e Pesquisas em Alimentação da UNICAMP**, São Paulo, v. IV, p. 66-88, 1996.

MDS. **Documento base diagnóstico Sisan**. 2010. Disponível em: <<http://www.sesc.com.br/mesabrasil/doc/Documento-base-Diagnostico-SISAN.pdf>>. Acesso em: 14 fev. 2016.

MIRANDA, Ary Carvalho de et al. Neoliberalismo, uso de agrotóxicos e a crise da soberania alimentar no Brasil. In: **Ciência e Saúde Coletiva**, [s.l.], v. 12, n. 1, p. 7-14, 2007. FapUNIFESP (SciELO). DOI: 10.1590/s1413-81232007000100002. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-81232007000100002&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-81232007000100002&script=sci_arttext)>. Acesso em: 4 ago. 2015.

MONTEIRO, Juliano Ralo. **Direito à alimentação ainda deve ser efetivado**. 2011. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2011-mar-23/mudou-inclusao-direito-alimentacao-constituicao>>. Acesso em: 4 ago. 2015.

NASCIMENTO, Renato Carvalheira do. A fome como uma questão social nas políticas públicas brasileiras. In: **Revista IDEAS**, Interfaces em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, p. 197-225, jul.-dez., 2009. Disponível em: <[http://r1.ufrj.br/cpda/ideas/revistas/v03/n02/IDEASv03\\_n02Artigo\\_RENATO\\_CARVALHEIRA.pdf](http://r1.ufrj.br/cpda/ideas/revistas/v03/n02/IDEASv03_n02Artigo_RENATO_CARVALHEIRA.pdf)>. Acesso em: 29 nov. 2015.

O FAROL. **Discurso do Chefe Seattle – 1854 – Parte 3**. Carta do Chefe Seattle ao Presidente dos Estados Unidos em 1854. Disponível em: <<http://ocaminhodofarol.blogspot.com.br/2011/08/discurso-do-chefe-seattle-1854-parte-3.html>>. Acesso em: 26 jan. 2016.

PETERSEN, Paulo. Agriculturas ou impérios alimentares? uma encruzilhada no caminho da Humanidade. In: **Revista Puc Viva**, Agricultura no Brasil, São Paulo, v. 36, n. 0, p. 1-6, dez. 2009. Disponível em: <<http://www.apropucsp.org.br/revistas/index>>. Acesso em: 26 jan. 2016.

PINHEIRO, Maristela Calvário; FERRARETO, Luciane Cristina. **Política nacional de agricultura urbana**: estratégia para o combate à fome e promoção da segurança alimentar. Disponível em: <[http://agriculturaurbana.org.br/textos/artigo\\_fome\\_zero\\_Maristela\\_Luciane.doc](http://agriculturaurbana.org.br/textos/artigo_fome_zero_Maristela_Luciane.doc)>. Acesso em: 10 dez. 2015.

PRIMAVESI, Ana. **Agroecologia**: ecosfera, tecnosfera e agricultura. São Paulo: Nobel, 1997.

RIBAS, Clarilton E. D. C. et al. **Cidades produzindo alimentos: uma nova perspectiva para a segurança e soberania alimentar no meio urbano**. Disponível em: <[http://www.lecera.ufsc.br/wp-content/uploads/textos/Cidades\\_produzindo\\_alimentos.pdf](http://www.lecera.ufsc.br/wp-content/uploads/textos/Cidades_produzindo_alimentos.pdf)>. Acesso em: 20 dez. 2015.

RICARTE-COVARRUBIAS, Juliana Duz; FERRAZ, José Maria Gusman; BORGES, Janice Rodrigues Placeres. Segurança Alimentar através da agricultura urbana: um estudo de caso em duas comunidades de baixa renda em Porto Ferreira/SP. In: **Revista Brasileira de Agroecologia**, v. 3, n. 6, p. 62-80, 2011.

SANTOS, Diego Henriques. Agricultura urbana e segurança alimentar. In: **Revista Multidisciplinar da Unesp**, Presidente Prudente, v. 0, n. 11, p. 172-182, jun. 2011.

SILVA, Maria de Fátima Santos da; MACHADO, Carlos Roberto da Silva. A agroecologia e a educação ambiental transformadora: uma leitura para além das mudanças nas técnicas de produção agrícola. In: **Pesquisa em Educação Ambiental**, v. 10, n. 1, p. 119-129, 6 jul. 2015. Departamento de Educação da Universidade Estadual Paulista – UNESP. DOI: 10.18675/2177-580x.vol10.n1.p119-129. Disponível em: <<http://www.periodicos.rc.biblioteca.unesp.br/index.php/pesquisa/article/viewFile/7799/6726>>. Acesso em: 17 jan. 2016.

SILVA, Maria das Graças e. **Questão ambiental e desenvolvimento sustentável: um desafio ético-político ao serviço social**. São Paulo: Cortez, 2010. 256p.

VALENTE, Flávio Luiz Schieck. Fome, desnutrição e cidadania: inclusão social e direitos humanos. In: **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 1, n. 12, p. 51-60, jun. 2003.

VINHOLI, Ana Carolina; MARTINS, Pedro. Dossiê agricultura urbana e êxodo rural. In: **Revista de Ciências Sociais**, Fortaleza, v. 43, n. 1, jan.-jun., 2012, p. 66-79

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. O campesinato brasileiro: uma história de resistência. In: **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Piracicaba, v. 52, n. 1, p. 25-44, fev. 2014.

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. Raízes históricas do campesinato brasileiro. In: **XX Encontro Anual da Anpocs**, GT 17, processos sociais agrários, 1996, Caxambu, MG, p. 1-20.

ZAMBERLAM, Jurandir; FRONCHETI, Alceu. **Agroecologia: caminho de preservação do agricultor e do meio ambiente**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

ZIEGLER, Jean. **Destruição massiva: geopolítica da fome**. São Paulo: Cortez Editora, 2012. 252p.

## ANEXOS

### ANEXO A - PROJETO DE LEI NACIONAL DE AGRICULTURA URBANA

#### **PROJETO DE LEI Nº 906, DE 2015** **(Do Sr. Padre João)**

Institui a Política Nacional de Agricultura Urbana e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º A agricultura urbana é a atividade agrícola e pecuária desenvolvida nos limites da cidade e integrada ao sistema ecológico e econômico urbano, destinada à produção de alimentos e de outros bens para o consumo próprio ou para a comercialização em pequena escala.

Parágrafo único. A agricultura urbana deverá atender às exigências estabelecidas nas legislações sanitária e ambiental pertinentes às fases de produção, processamento e comercialização de alimentos.

Art. 2º São objetivos da Política Nacional de Agricultura Urbana:

I – ampliar a segurança alimentar e nutricional das populações urbanas vulneráveis;

II – propiciar a ocupação de espaços urbanos ociosos;

III – gerar alternativa de renda e de atividade ocupacional à população urbana;

IV – articular a produção de alimentos nas cidades com os programas institucionais de alimentação em escolas, creches, hospitais, asilos, restaurantes populares, estabelecimentos penais e outros;

V – estimular o trabalho familiar, de cooperativas, de associações e de organizações da economia popular e solidária voltado para a agricultura urbana;

VI – promover a educação ambiental e a produção orgânica de alimentos nas cidades;

VII – difundir o uso de resíduos orgânicos e águas residuais das cidades na agricultura.

Art. 3º A agricultura urbana deverá estar prevista nos institutos jurídicos, tributários e financeiros contidos no planejamento municipal, especialmente nos planos diretores ou nas diretrizes gerais de uso e ocupação do solo urbano, com o objetivo de abranger aspectos de interesse local e garantir as funções sociais da propriedade e da cidade.

Art. 4º A Política Nacional de Agricultura Urbana será planejada e executada de forma descentralizada e integrada às políticas sociais e de desenvolvimento urbano, e implementada mediante a cooperação entre a União, os estados e os municípios.

Art. 5º O Governo federal, em articulação com os estados e municípios, empreenderá as seguintes ações para a consecução dos objetivos previstos nesta Lei:

I – apoiar os municípios na definição de áreas aptas ao desenvolvimento de agricultura urbana comunitária e individual, e das condicionantes para sua implantação;

II – viabilizar a aquisição de produtos da agricultura urbana para os programas governamentais de aquisição de alimentos — Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE);

III – auxiliar técnica e financeiramente as prefeituras municipais para a prestação de assistência técnica e o treinamento dos agricultores urbanos na produção, beneficiamento, transformação, embalagem e comercialização dos produtos;

IV – estimular a criação e apoiar o funcionamento de feiras livres e de outras formas de comercialização direta entre agricultores urbanos e consumidores;

V – estabelecer linhas especiais de crédito para agricultores urbanos e suas organizações, visando ao investimento na produção, no processamento e na estrutura de comercialização;



VI – prestar apoio técnico para a certificação de origem e de qualidade dos produtos da agricultura urbana;

VII – promover campanhas de valorização e de divulgação de alimentos e produtos provenientes da agricultura urbana.

Art. 6º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

## **JUSTIFICAÇÃO**

A expressão agricultura urbana envolve a agricultura intraurbana, aquela desenvolvida no interior das cidades, e a agricultura periurbana, feita nas periferias. Segundo Mougeot, a expressão, originalmente usada apenas nos meios acadêmicos e ocasionalmente pelos meios de comunicação, recentemente vem sendo adotada amplamente (Smit e outros, 1996; FAO, 1996; COAG/FAO, 1999)

A agricultura urbana consiste no cultivo de vegetais e criação de animais domésticos (incluindo a criação de peixes e abelhas) dentro dos limites de uma cidade, visando principalmente à produção de alimentos para os seus habitantes. É uma prática difundida mundialmente, tanto nas grandes metrópoles quanto nas cidades menores, e que tem sido apoiada por diversos governos e agências internacionais.

De acordo com Roese, 2003, dentre as principais vantagens de se praticar a agricultura urbana podem-se citar: (i) a produção de alimentos para o consumo próprio ou para comercialização, visando à redução da insegurança alimentar das populações urbanas vulneráveis e a geração de renda; (ii) melhor aproveitamento de espaços ociosos, evitando o acúmulo de lixo e entulhos ou o crescimento desordenado de plantas daninhas, onde poderiam abrigar-se insetos peçonhentos e pequenos animais prejudiciais à saúde humana; (iii) utilização de resíduos domésticos na forma de composto orgânico para adubação e de águas residuais para irrigação; (iv) desenvolvimento das relações humanas e da educação ambiental, valorizando a produção local de alimentos e outras plantas úteis, favorecendo a cultura popular, criando oportunidades para o associativismo e aumento da consciência da conservação ambiental; (v) valorização estética dos espaços vegetados e o favorecimento da infiltração de água no solo, diminuindo o escoamento de água nas vias públicas; e (VI) alternativa de atividade ocupacional, evitando o ócio e diminuindo a marginalização de pessoas na sociedade.

O Projeto de Lei que encaminho para apreciação dos Pares institui a Política Nacional de Agricultura Urbana, define seus objetivos e estabelece as ações a serem empreendidas pelo Governo federal, em articulação com os estados e municípios, para a consecução dos objetivos propostos. A proposição também determina a necessidade da previsão da agricultura urbana nos instrumentos de planejamento municipal e de sua integração às políticas sociais e de desenvolvimento urbano.

Tendo em vista a importância crescente da agricultura urbana no mundo contemporâneo e a necessidade de políticas públicas de âmbito nacional para seu fortalecimento e organização, peço o apoio dos nobres Parlamentares ao Projeto de Lei que ora apresento.

Sala das Sessões, em de 2015.

**PADRE JOÃO**

**Deputado Federal (PT/MG)**

## ANEXO B - ANTEPROJETO DE LEI ESTADUAL DE AGRICULTURA URBANA DE SANTA CATARINA

### PROJETO DE LEI N.º 0472.7/2011

Define a Agricultura Urbana, dispõe sobre Programa de Apoio e dá outras providências.

Art. 1º Fica instituído o Programa de Apoio à Agricultura Urbana de Santa Catarina, como parte da política agrícola, em harmonia com a política urbana e voltada para a segurança alimentar e nutricional da população, em bases sustentáveis.

**Parágrafo Único.** Entende-se como agricultura urbana, para efeito desta Lei, o conjunto de atividades de cultivo de hortaliças, plantas medicinais, espécies Frutíferas, bem como a criação de animais de pequeno porte, piscicultura e a produção artesanal de alimentos e bebidas para o consumo humano, em áreas urbanas e periurbanas, de acordo com o Plano Diretor dos respectivos municípios.

Art. 2º O Programa de Apoio à Agricultura Urbana contribuirá com a ordenação do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.

Art. 3º São objetivos do Programa de Apoio à Agricultura Urbana:

- I – ampliar as condições de acesso à alimentação e aumentar a disponibilidade de alimentos, inclusive para autoconsumo;
- II – gerar empregos e renda, especialmente por meio da agregação de valor aos produtos;
- III – priorizar a saúde e o estado nutricional da população materno-infantil e de outras populações específicas, combatendo a desnutrição e a mortalidade materno-infantil;
- IV – ampliar e aprimorar os programas institucionais de alimentação em escolas, creches, hospitais, asilos, restaurantes populares, estabelecimentos penais e outros;
- V – garantir a qualidade higiênico-sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos processados no seu âmbito;
- VI – estimular práticas alimentares e hábitos de vida saudáveis;
- VII – promover o trabalho familiar e de cooperativas, associações e outras organizações da economia popular e solidária;
- VIII – estimular práticas de cultivo, criação e beneficiamento que previnam, combata e controle a poluição e a erosão em quaisquer de suas formas; protejam a flora, a fauna e a paisagem natural e tenham como referência a agricultura sustentável;
- IX – estimular práticas que evitem, minimizem, reutilizem, reciclem, tratem e disponham adequadamente dos resíduos poluentes, perigosos ou nocivos ao meio ambiente, à saúde humana e ao bem-estar público;
- X – estimular a cessão de uso de imóveis particulares para o desenvolvimento, em parceria, de programas de combate à fome e à exclusão social;
- XI – aproveitar os imóveis públicos não utilizados ou subutilizados;
- XII – promover a realização de diagnósticos urbanos participativos.

Art. 4º A utilização de imóvel para a agricultura urbana, nos termos desta Lei, será considerada como indutora da função social da propriedade, sem prejuízo da aplicação e outros instrumentos definidos pelos Municípios em conformidade com o art. 186 da Constituição Federal.

Art. 5º O Programa de Apoio à Agricultura Urbana será desenvolvido mediante cooperação com os Municípios, de acordo com suas autonomias e competências, e com o Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional– Consea/SC

Art. 6º São instrumentos da Política Estadual de Apoio à Agricultura Urbana:

- I – o crédito e o seguro agrícola;
- II – a educação e a capacitação;
- III – a pesquisa e a assistência técnica; e
- IV – a certificação de origem e a qualidade de produtos.

Parágrafo único. Os instrumentos de que trata o caput deste artigo serão compatibilizados com outros instrumentos consignados nos institutos jurídicos, tributários e financeiros nos planejamentos municipais, especialmente nos planos diretores, com o objetivo de abranger aspectos de interesse local e garantir as funções sociais das cidades e da propriedade, nelas incluídos a vocação ecológica, o meio ambiente e o patrimônio cultural.

Art. 7º As ações de apoio à agricultura urbana dar-se-ão de forma integrada entre si e com as ações de segurança alimentar e nutricional sustentável, com habitação, assistência social, saúde, educação, geração de emprego e renda, formação profissional e proteção ambiental.

Art. 8º A gestão do Programa de Apoio à Agricultura Urbana observará os seguintes procedimentos:

- I – coordenação das ações destinadas à consecução dos seus objetivos;
- II – análise da viabilidade técnica e econômica das ações e dos programas a serem desenvolvidos;
- III – orientação, acompanhamento, monitoramento e avaliação da execução das ações e dos projetos desenvolvidos;
- IV – viabilização do suporte técnico e financeiro necessário ao desenvolvimento de suas ações;
- V – estabelecimento de parcerias com entidades públicas e privadas, a fim de potencializar as suas ações;
- VI – desenvolvimento de atividades de formação profissional, especialmente nas áreas da produção, da administração e da comercialização;
- VII – estabelecimento de parcerias com organizações não governamentais, universidades e outras instituições de ensino, visando à realização de cursos e outras atividades pedagógicas;
- VIII – promoção da divulgação de suas atividades, especialmente entre os beneficiários prioritários referidos no art. 9º desta Lei;
- IX – manutenção de cadastro dos projetos desenvolvidos no seu âmbito;
- X – identificação e seleção de imóveis públicos e privados, especialmente daqueles sob linhas de transmissão de energia, aptos para destinação à agricultura urbana;
- XI – constituição de espaços públicos destinados à comercialização dos produtos da agricultura urbana, tais como feiras, exposições, mercados e centrais de abastecimento;
- XII – estímulo à comercialização dos produtos da agricultura urbana por meio da criação de espaços privados, tais como feiras e centrais de comercialização e abastecimento;
- XIII – estímulo à criação de redes solidárias que liguem os agricultores urbanos às organizações de consumidores;
- XIV – promoção da utilização de selo de identificação de origem e qualidade dos produtos da agricultura urbana;
- XV – promoção de formas e instrumentos de agregação de valor aos produtos; e
- XVI – promoção da defesa sanitária animal e vegetal.

Art. 9º. São beneficiários prioritários da Política Estadual de Apoio à Agricultura Urbana as pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, cadastradas pela Secretaria de Estado da Assistência Social, Trabalho e Habitação.

Art. 11. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, em

**Deputado Padre Pedro Baldissera**

## **JUSTIFICATIVA**

O presente Projeto de Lei cria o Programa de Apoio à Agricultura Urbana de Santa Catarina, e define uma política agrícola em harmonia com a política urbana, voltada para a segurança alimentar e nutricional da população, em bases sustentáveis. A definição de uma agricultura urbana como o conjunto de atividades de cultivo de hortaliças, plantas medicinais, espécies Frutíferas, bem como a criação de animais de pequeno porte, piscicultura e a produção artesanal de alimentos e bebidas para o consumo humano, criará uma importante alternativa de renda e de fortalecimento nutricional.

Em todo o mundo existem 800 milhões de pessoas que se dedicam à prática de agricultura urbana, o que corresponde a 15% da produção mundial de alimentos, sendo que nos países da comunidade européia, 30% da agricultura é praticada por agricultores e agricultoras em tempo parcial, já que têm outras profissões ou atividades.

Os benefícios promovidos pelas hortas comunitárias urbanas são inúmeros. A crescente necessidade de espaços verdes dentro das cidades surge como consequência do processo acelerado de urbanização. A expansão urbana atual culmina no despovoamento de bairros tradicionais, impondo muitas vezes uma volumetria excessiva às novas construções, a degradação de espaços, a destruição de antigas hortas e uma generalizada degradação da qualidade ambiental. Surgem então espaços abertos degradados, vazios urbanos, núcleos de segregação social, muitas vezes ocupados de forma irregular e em locais inóspitos.

A oportunidade da utilização desses espaços para uma ocupação agrícola, sempre que as condições permitirem, como propõe esta matéria, dará origem ao conceito de hortas urbanas. Este fenômeno não é mais que o reflexo de uma das necessidades mais básicas do ser humano: a dependência da paisagem rural. Esta é indispensável não só à existência como à manutenção das cidades. Hoje em dia, devido às dimensões das grandes cidades e das suas áreas metropolitanas torna-se necessária a sua presença intrínseca, que garanta a continuidade da natureza e assegure o funcionamento dos sistemas ecológicos, dependentes da circulação do ar, da água e da matéria orgânica. Estes espaços permeáveis, na sua essência, e plenos de vida, têm uma importância indispensável para a sustentabilidade ambiental e para a manutenção da biodiversidade, ajudando à continuidade de corredores verdes no interior dos perímetros urbanos, assegurando uma maior qualidade ambiental e de vida para os habitantes locais.

O presente projeto, além de proporcionar a geração de emprego e renda – promovendo a reinserção social – e a melhoria do padrão alimentar, também servirá como terapia ocupacional, o que inclui pessoas voluntárias, como os aposentados. A existência destes pequenos espaços livres cultivados no espaço urbano, representará para muitas famílias uma necessidade não só econômica como cultural, que deve ser incentivada e não ignorada.

A matéria proposta possibilitará a instalação e a manutenção das hortas comunitárias, de forma que a produção seja garantida para o consumo de subsistência das famílias diretamente envolvidas e o excedente seja comercializado nas feiras e também integre o a alimentação escolar no município, conforme a Lei Federal nº 11.947, de 16 de junho de 2009, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do programa dinheiro direto na escola aos alunos da educação básica.

Não somente as hortas comunitárias, mas também as feiras ocuparão espaços ociosos no aglomerado urbano, aproximando o cidadão produtor às técnicas e costumes da agricultura familiar, e o cidadão consumidor terá a oportunidade do acesso a alimentos mais baratos e saudáveis.

Em Minas Gerais, a política de apoio à agricultura urbana foi instituída pela Lei nº 15.973, de 12 de janeiro de 2006 e regulamentada pelo Decreto nº 44.720, de 12 de fevereiro de 2008.

Na Declaração dos Ministros dos Estados Partes do MERCOSUL sobre Compras e Aquisições Públicas de Alimentos da Agricultura Familiar, assinada em 18 de novembro de 2010, em Brasília (DF), as autoridades responsáveis pela agricultura familiar dos Estados Partes destacaram que seus países contribuem para o Programa Especial de Segurança Alimentar da FAO, e entre outros compromissos, assumiram o apoio às práticas de segurança alimentar em escala nacional e incentivar o investimento em redes de infraestrutura rural, geração de renda agrícola e não-agrícola, agricultura urbana e segurança alimentar.

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) já publicou editais públicos direcionados a municípios integrantes dos Territórios da Cidadania. São apoiados projetos de comercialização direta de alimentos produzidos pela agricultura familiar nos Territórios da Cidadania e nos territórios Consad. Os recursos serão destinados à implantação e modernização de feiras livres e mercados populares para comercialização da produção dos pequenos produtores.

A coordenadoria-geral de Agricultura Urbana do MDS integra ações de governo e busca articular várias políticas públicas nos territórios onde acontecem as ações locais neste setor. Participam dos editais pequenos agricultores familiares, chacareiros urbanos e peri-urbanos, beneficiários do Bolsa Família, além de membros de associações e cooperativas de municípios incluídos no Programa Territórios da Cidadania dos territórios Consad.

O sucesso presumido da presente proposta de lei encontra respaldo na parceria com os Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (Consads), que são organizações territoriais, institucionalmente formalizadas, com um número definido de municípios, que se agrupam para desenvolver ações, diagnósticos e projetos de segurança alimentar e nutricional e desenvolvimento local, gerando trabalho e renda. Constituem-se como associações civis sem fins lucrativos, formadas por 1/3 de representantes do poder público e 2/3 de representantes da sociedade civil de cada município participante.

Portanto, a matéria tramita à disposição dos ajustes eventuais de mérito em seu texto, da qual submeto ao julgamento dos (as) ilustres Pares nesta Casa Legislativa, a quem peço o apoio, contribuindo com o desenvolvimento das unidades familiares de produção.